

# ANALISA

1985—7

## MASALAH PEMBANGUNAN DAN KEPENDUDUKAN



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
J. PANGLAYKIM  
A.M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
Clara JOEWONO  
Kirdi DIPOYUDO  
A. Sudiharto DJIWANDONO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
J. Soedjati DJIWANDONO  
Ronald NANGOI

*Redaksi Pelaksana*

Pande Radja SILALAH  
Ronald NANGOI  
S. TJOKROWARDOJO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Alamat*

*Redaksi* : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

*Tata Usaha* : Biro Publikasi CSIS, Jalan Tanah Abang III/27,  
Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534,  
356535

# ANALISA

TAHUN XIV, NO. 7, JULI 1985

ENGANTAR REDAKSI	544
IASALAH KETENAGAKERJAAN DI SEKTOR INDUSTRI <i>Pande Radja SILALAH</i>	547
EMBINAAN TENAGA KERJA USIA MUDA DI DEDESAAN <i>Sudarsono HARDJOSOEKARTO</i>	560
ERSPEKTIF MOBILITAS PENDUDUK INDONESIA <i>SUKANTO</i>	569
RBANISASI DAN IMPLIKASI SOSIAL-EKONOMINYA ERHADAP MIGRAN <i>Iwan P. HUTAJULU</i>	583
NDUSTRI TEKSTIL: TANTANGAN RESTRUKTURISASI <i>Rin Purwani BUDI</i>	598
IDUP BERNEGARA MEWUJUDKAN KONDISI HORMAT TAS MARTABAT MANUSIA <i>Sunarto NDARU MURSIFO</i>	608
JATU PERSPEKTIF DARI LUAR ATAS POLITIK SIA TENGGARA <i>Robert A. SCALAPINO</i>	625



## Pengantar Redaksi

*Salah satu masalah pembangunan yang akan sulit dipecahkan dalam beberapa tahun yang akan datang adalah masalah yang berkaitan dengan kependudukan. Dalam dasawarsa 1970-an salah satu masalah kependudukan, yaitu ketenagakerjaan, tidak terlalu menonjol karena dalam periode tersebut Indonesia berhasil menciptakan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi sehingga mampu menyerap pertambahan angkatan kerja baru. Dalam dasawarsa 1980-an ini, tingkat pertumbuhan ekonomi hampir dapat dipastikan akan lebih rendah dari yang dicapai dalam dasawarsa sebelumnya, padahal angkatan kerja baru yang siap memasuki pasar tenaga kerja terus mengalami peningkatan. Rumitnya masalah yang berkaitan dengan masalah kependudukan dalam dekade 1980-an merupakan salah satu alasan utama penerbitan ANALISA kali ini mengambil tema "Masalah Pembangunan dan Kependudukan."*

*Dalam tulisan pertama yang berjudul "Masalah Ketenagakerjaan di Sektor Industri," Pande Radja SILALAH mengemukakan bahwa kelesuan ekonomi yang terjadi dalam beberapa tahun belakangan ini telah berpengaruh negatif terhadap perluasan lapangan kerja, bahkan beberapa unit-unit usaha telah mulai menciutkan jumlah karyawannya. Tindakan para unit-unit ekonomi tersebut sulit untuk dihindarkan. Namun demikian, membiarkan unit-unit ekonomi memutuskan hubungan kerja dengan karyawannya tanpa didasari pertimbangan yang akurat perlu dicegah. Di lain pihak tindakan yang dapat meningkatkan produktivitas dan efisiensi angkatan kerja perlu mendapat prioritas utama karena dengan cara seperti ini kesempatan kerja yang lebih luas akan terbuka di kemudian hari.*

*Sehubungan dengan usaha peningkatan produktivitas dan efisiensi angkatan kerja ini juga, Sudarsono HARDJOSOEKARTO dalam tulisannya yang berjudul "Pembinaan Tenaga Kerja Usia Muda di Pedesaan," mengemukakan beberapa langkah yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kemampuan tenaga kerja usia muda yang berada di pedesaan. Saran-saran yang dikemukakan penulis ini didasarkan kepada analisa terhadap keadaan angkatan kerja usia muda di pedesaan dewasa ini.*

*Dalain dua dasawarsa terakhir ini, jelas tampak bahwa mobilitas penduduk Indonesia cenderung meningkat. Berbagai macam faktor yang menjadi penyebabnya dan dampak yang ditimbulkannya juga beraneka-ragam. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa salah satu faktor yang mendorong mobilitas penduduk adalah adanya keinginan mereka untuk memperoleh tingkat hidup yang lebih baik. Namun demikian, dalam tulisannya yang berjudul "Perspektif Mobilitas Penduduk Indonesia," SUKANTO mengemukakan harapan masyarakat untuk memperoleh tingkat hidup yang lebih baik tidak selalu tercapai. Rendahnya tingkat pendidikan, ketatnya persaingan memperoleh pekerjaan, keadaan daerah tujuan yang tidak seperti yang dibayangkan semula merupakan faktor-faktor yang menjadi penghalang. Dengan mengemukakan faktor-faktor penghalang tersebut penulis selanjutnya mengemukakan tindakan-tindakan yang perlu dilakukan untuk menanggulangnya.*

*Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Sukanto, dalam tulisannya yang berjudul "Urbanisasi dan Implikasi Sosial-Ekonomi Terhadap Migran," Iwan P. HUTAJULU mengungkapkan bahwa urbanisasi sebagai proses berpindahnya penduduk dari daerah pedesaan ke kota, walaupun sering dianggap sebagai masalah yang merisaukan, kenyataannya mempunyai dampak positif. Oleh penulis ini dikemukakan bahwa urbanisasi yang terjadi di Indonesia yang tingkatnya relatif kecil adalah merupakan prakondisi bagi modernisasi dan pembangunan. Dengan bermigrasi ke kota ternyata orang-orang desa banyak yang berhasil meningkatkan kehidupan sosial-ekonominya, yaitu dengan melakukan kegiatan di sektor informal. Tumbuh dan berkembangnya sektor informal ini tidak dapat dihindari, malah bahkan perlu diberi iklim yang sehat agar dapat tumbuh dan berkembang serta mendorong sektor formal.*

*Salah satu cabang industri yang berkembang pesat di Indonesia adalah industri tekstil. Dengan perkembangan industri tekstil yang cukup baik dalam beberapa tahun belakangan ini, wajah Indonesia telah berubah dari negara pengimpor ke negara pengekspor tekstil. Di samping itu telah terbuka kesempatan kerja yang lebih luas. Tetapi dalam beberapa tahun belakangan ini, dengan semakin ketatnya persaingan khususnya di pasar internasional dan semakin berkembangnya tindakan yang bersifat proteksionis, industri tekstil di Indonesia dituntut untuk melakukan perubahan atau restrukturisasi. Tindakan ini perlu dilakukan secara sistematis agar industri tekstil Indonesia dapat secara mantap memasuki pasar internasional. Hal ini dikemukakan oleh Rin Purwani BUDI dalam tulisannya yang berjudul "Industri Tekstil: Tantangan Restrukturisasi."*

*Di samping tulisan yang secara khusus membahas masalah kependudukan atau ketenagakerjaan, dalam edisi kali ini dimasukkan dua tulisan dengan tema yang lain. Tulisan pertama adalah tulisan Sunarto NDARU MURSITO*



yang berjudul *"Hidup Bernegara Mewujudkan Kondisi Hormat Atas Martabat Manusia."* Dalam artikel ini penulis mengungkapkan bahwa manusia tidak akan mampu memenuhi seluruh kebutuhannya secara sendirian. Setiap manusia membutuhkan orang lain, membutuhkan kekuatan dari luar dirinya agar manusia yang bersangkutan dapat mencapai yang diinginkannya. Salah satu yang dibutuhkan tersebut adalah organisasi sosial (negara). Bagaimana seseorang harus hidup dan berperilaku dalam organisasi sosial tersebut dalam artikel ini dicoba oleh penulis.

Artikel terakhir adalah tulisan dari Robert A. SCALAPINO yang berjudul *"Suatu Perspektif dari Luar Atas Politik Asia Tenggara."* Dengan pengetahuan yang luas dan mendalam penulis ini menyoroti kehidupan politik Asia Tenggara. Dalam hal ini penulis mengemukakan latar belakang dari kehidupan politik di Asia Tenggara dan bertitik tolak dari faktor tersebut kemudian memberikan analisa dan penulisan terhadap kehidupan politik di Asia Tenggara. Walaupun tulisan ini ditulis oleh orang yang bukan orang Asia Tenggara, tetapi karena kupasannya cukup mendalam, dapat merupakan cermin bagi mereka yang terlibat dalam pembahasan tersebut.

Juli 1985

REDAKSI

# Masalah Ketenagakerjaan di Sektor Industri

Pande Radja SILALAH

Pengusaha mengeluh dan buruh merasa cemas, demikianlah kenyataan yang ada di masyarakat dewasa ini. Pengusaha mengeluh karena harapan untuk mencapai tingkat keuntungan tertentu tidak menjadi kenyataan, bahkan sebagian dari mereka harus gulung tikar sesudah dilanda kerugian. Para buruh merasa cemas dan mulai dibayangi ketakutan karena kemungkinan diberhentikan dari pekerjaannya semakin besar.

Resesi ekonomi dunia yang disertai dengan tingginya tingkat bunga yang terjadi dalam beberapa tahun belakangan ini adalah biang keladi kejadian tersebut. Namun demikian, kiranya perlu dicamkan dalam hati bahwa beberapa faktor lainnya turut berpengaruh. Terbelenggu meyakini hanya resesi ekonomi dunia dan tingginya tingkat bunga yang berlaku merupakan faktor penyebab kejadian yang dimaksudkan adalah merupakan kesalahan fatal, karena dengan demikian di satu pihak kita akan menjadi pasrah sesudah memperhitungkan bahwa Indonesia tidak dapat berbuat banyak untuk mengubah situasi, dan di lain pihak menjadi kurang tergerak melakukan introspeksi. Padahal tindakan introspeksi lah yang paling tepat dewasa ini.

Dalam situasi perekonomian nasional yang baik sekalipun, pemutusan hubungan kerja oleh sesuatu perusahaan pasti akan terjadi, dan sebaliknya, dalam keadaan perekonomian yang tidak baik, pemutusan hubungan kerja kadang-kadang bukan tindakan yang tepat dan menguntungkan, malah mungkin merupakan tindakan yang akan memperburuk situasi. Hal ini berarti, tindakan yang bersifat generalisasi tidak selalu baik dan tindakan yang melawan arus kadang-kadang sangat diperlukan.

Dewasa ini, pada umumnya para pengusaha beranggapan bahwa pengurangan jumlah karyawan merupakan tindakan yang harus dilakukan untuk



menyelamatkan perusahaan. Dengan anggapan tersebut, mereka menjadi menafsirkan tindakan pemerintah yang mempersulit pemutusan hubungan kerja bukanlah tindakan yang bijaksana. Menurut mereka, pemerintah hendaknya membiarkan perusahaan melakukan tindakan rasionalisasi dan tidak memberikan terlalu banyak perlindungan kepada para karyawan agar tidak terjadi situasi yang semakin sulit.

Pemutusan hubungan kerja sampai tingkat-tingkat tertentu memang sulit dielakkan, sehingga kebijakan yang sejalan dengan hal tersebut perlu dilakukan. Namun demikian, membiarkan pemutusan hubungan kerja berjalan tanpa kendala yang patut diciptakan bukan pula tindakan yang tepat dan tidak sesuai dengan kepentingan nasional.

Untuk menemukan dan menciptakan kendala yang patut dan tepat bagi tindakan pemutusan hubungan kerja, pengetahuan yang mendalam tentang keadaan perusahaan (industri) kita dewasa ini sangat diperlukan. Dengan pengetahuan yang mendalam, maka kemungkinan besar tindakan untuk memperbaiki keadaan secara lebih mendasar dapat pula dilakukan.

Sesuai dengan masalah yang disebut di atas, tulisan ini akan membahas hal yang berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan, khususnya di sektor industri pengolahan di Indonesia.

## KEMAMPUAN MENGHASILKAN LABA KECIL?

Pertumbuhan sektor industri dalam beberapa tahun belakangan ini yang jauh lebih kecil daripada yang ditargetkan sungguh menarik perhatian dan perlu dikaji secara lebih mendalam. Selama periode 1971-1981, sektor Industri Pengolahan mengalami pertumbuhan rata-rata kira-kira sebesar 14,4% setiap tahun atas dasar harga konstan 1973. Padahal dalam tahun-tahun berikutnya, tingkat pertumbuhan yang dicapai jauh lebih kecil atau tidak mencapai setengah dari tingkat yang dicapai sebelumnya.

Dalam situasi pasar yang lesu atau persaingan yang tajam, pada umumnya para pengusaha melakukan rasionalisasi biaya secara ketat. Di negara-negara industri maju kecuali Jepang, penurunan permintaan yang berkepanjangan terhadap hasil produksi biasanya langsung diikuti dengan tindakan pengurangan jumlah karyawan oleh perusahaan-perusahaan. Hal ini mudah dipahami karena komponen biaya tenaga kerja dalam total biaya sudah besar atau biaya tenaga kerja sudah cukup tinggi.

Di Jepang, pemutusan hubungan kerja biasanya adalah merupakan pilihan



Kode ISIC	Kelompok Industri	Banyak perusahaan	Banyak tenaga kerja (orang)	Nilai tambah/ kapita (Rp 000)	Biaya tenaga kerja/kapita (Rp 000)	Output/ input (%)	Output/ total biaya (%)
311	Industri bahan makanan	934	121.101	26.969,8	739	137,8	124,9
312	Industri bahan makanan	651	33.948	1.388,3	529	126,2	114,8
313	Industri minuman	99	7.429	10.986,0	1.174	277,0	232,0
314	Industri tembakau	575	161.083	5.102,2	363	191,5	179,8
321	Industri tekstil	1.822	233.139	1.486,6	473	152,6	130,7
322	Industri pakaian jadi kecuali untuk keperluan kaki	169	24.058	1.384,2	503	173,6	137,0
323	Industri kulit, barang dari kulit, kulit imitasi kecuali untuk keperluan kaki dan pakaian	41	2.890	3.747,4	527	149,3	136,4
324	Industri barang-barang untuk keperluan kaki dari kulit	56	6.355	2.202,7	945	171,3	131,2
331	Industri kayu dan barang-barang dari kayu, rumpun, rotan, bambu dan sejenisnya	573	91.385	2.738,3	791	156,9	134,8
332	Industri alat-alat rumah tangga dari kayu	132	5.504	877,7	502	167,7	120,9
341	Industri kertas dan barang-barang dari kertas	85	14.482	2.334,3	882	132,9	118,2
342	Industri percetakan, penerbitan dan sejenisnya	293	22.769	2.092,6	824	171,9	134,0
351	Industri kimia	114	20.494	10.506,1	1.589	173,4	156,0
352	Industri barang-barang kimia lainnya	327	49.555	4.003,9	1.267	157,5	133,2
355	Industri hasil dari karet	203	38.100	2.661,1	759	133,8	122,0
356	Industri barang-barang dari plastik	276	24.313	1.101,8	475	131,0	115,5
361	Industri barang-barang keramik, porselin, tanah liat dan batu	25	8.201	1.131,8	618	163,1	121,3
362	Industri gelas dan barang-barang dari gelas	44	10.185	4.117,0	1.174	191,3	151,8
363	Industri semen, kapur dan barang-barang dari semen	361	22.023	6.243,4	1.215	183,2	157,7
364	Industri barang-barang langsung dari tanah liat	231	9.388	480,5	280	182,1	123,2
369	Industri barang-barang galian bukan logam lainnya	43	3.319	981,0	911	156,6	120,9
371	Industri dasar besi dan baja	23	10.066	7.050,6	1.121	134,7	127,6
381	Industri barang-barang dari logam kecuali mesin-mesin dan perlengkapannya	360	44.289	3.266,5	790	145,6	131,1
382	Industri mesin kecuali mesin listrik	131	13.007	4.200,9	826	178,4	154,6
383	Industri mesin-mesin listrik	118	36.872	5.100,5	917	158,6	143,5
384	Industri alat-alat pengangkutan	204	44.535	5.377,2	1.289	147,2	132,2
385	Industri alat-alat pengetahuan, timbangan, alat-alat pemeriksaan/ penelitian yang tidak termasuk golongan lainnya	26	950	974,3	474	158,4	123,3
390	Industri lain-lain	95	7.577	1.378,9	466	159,0	132,6
Rata-rata				3.243,6	700	157,3	140,0

\* Perusahaan yang mempunyai tenaga kerja 20 orang atau lebih, baik yang menggunakan mesin tenaga maupun tidak.

Sumber: BPS, Statistik Industri 1982.

dan tindakan terakhir yang dilakukan pengusaha dalam menghadapi kesulitan yang disebabkan oleh kelesuan pasar. Bahkan, tindakan tersebut biasanya dilakukan bersamaan dengan pernyataan bahwa perusahaan yang bersangkutan telah pailit. Jika suatu perusahaan Jepang terpaksa bekerja di bawah kapasitas normalnya, maka pada umumnya kelebihan tenaga kerja yang ada disalurkan untuk mengikuti latihan-latihan ketrampilan tertentu yang dapat meningkatkan produktivitas karyawan yang bersangkutan di kemudian hari.

Di Indonesia, tindakan seperti yang dilakukan di Jepang sangat sulit diterapkan karena berbagai macam alasan. Namun demikian, pemutusan hubungan kerja atau pengurangan jumlah pekerja oleh perusahaan-perusahaan secara tergesa-gesa tanpa didasari pengkajian yang lebih mendalam kiranya tidak dapat diterima. Berdasarkan hasil Sensus Industri Besar dan Sedang tahun 1982, ternyata perbandingan antara output dan input dan perbandingan output dan total biaya, masing-masing adalah 157,3% dan 140,0% (lihat Tabel 1). Padahal, tahun 1982 dapat dikatakan merupakan tahun yang sulit karena tingkat pertumbuhan sektor industri pengolahan waktu itu hanya sebesar 1,2%, jauh di bawah tingkat pertumbuhan yang dicapai dalam tahun sebelumnya, yaitu 10,2%.

Dari data ini dapat dikatakan bahwa secara keseluruhan kemampuan sektor industri untuk menghasilkan laba sebenarnya tidak terlalu kecil, kalau tidak cukup besar. Namun kalau ditelaah lebih mendalam akan terlihat perbedaan yang menyolok antara satu cabang industri dengan cabang industri lain, dan perbedaan yang menyolok tersebut pasti terjadi antara satu perusahaan dengan perusahaan lainnya yang berada dalam satu kelompok industri. Kalau untuk sementara perbandingan output dengan biaya total dapat dijadikan sebagai ukuran kemampuan perusahaan (industri) menghasilkan laba maka sebagai contoh akan jelas terlihat dari Tabel 1 bahwa kemampuan kelompok industri minuman jauh lebih besar daripada kelompok industri bahan makanan dan kelompok industri barang-barang dari plastik. Dengan membandingkan kemampuan menghasilkan laba tersebut dengan tingkat bunga yang berlaku dewasa ini dapat dikatakan, kelompok industri makanan (312) dan kelompok industri barang-barang dari plastik sulit untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya dan secara lebih tepat dapat dikatakan, beberapa perusahaan yang termasuk dalam kelompok industri makanan atau industri barang-barang dari plastik mungkin lebih baik menghentikan kegiatannya atau bergabung dengan perusahaan sejenis lainnya. Dengan bergabung dengan perusahaan sejenis, keuntungan dari "economic of scale" mungkin akan dapat diraih.

Membiarkan suatu perusahaan yang mengalami kesulitan menghentikan kegiatannya, pada hakikatnya tidak dapat hanya didasarkan kepada pertim-



Kode ISIC	Kelompok Industri	Nilai Tambah		Biaya Bahan Bakar		Biaya Bahan Bakar Input (%)
		Nilai Tambah (Total) (%)		Biaya Tenaga Kerja (%)		
311	Industri bahan makanan	9,43		37,52		3,89
312	Industri bahan makanan	1,36		73,73		7,37
313	Industri minuman	2,3		24,39		4,73
314	Industri tembakau	23,75		6,73		0,44
321	Industri tekstil	10,01		61,61		10,32
322	Industri pakaian jadi kecuali untuk keperluan kaki	0,96		7,77		2,08
323	Industri kulit, barang dari kulit, kulit imitasi kecuali untuk keperluan kaki dan pakaian	0,23		27,03		2,55
324	Industri barang-barang untuk keperluan kaki dari kulit	0,04		13,22		4,04
331	Industri kayu dan barang-barang dari kayu, rumput, rotan, bambu dan sejenisnya	7,23		47,56		7,82
332	Industri alat-alat rumah tangga dari kayu	0,14		14,81		5,74
341	Industri kertas dan barang-barang dari kertas	0,98		123,43		15,36
342	Industri percetakan, penerbitan dan sejenisnya	1,38		13,82		3,91
351	Industri kimia	6,22		78,47		8,71
352	Industri barang-barang kimia lainnya	5,74		13,28		2,42
355	Industri hasil dari karet	2,93		49,92		4,81
356	Industri barang-barang dari plastik	0,77		43,74		5,83
361	Industri barang-barang keramik, porselin, tanah liat dan batu	0,27		83,00		28,60
362	Industri gelas dan barang-barang dari gelas	1,21		91,66		23,85
363	Industri semen, kapur dan barang-barang dari semen	3,97		274,00		44,36
364	Industri barang-barang langsung dari tanah liat	0,13		93,95		44,91
369	Industri barang-barang galian bukan logam lainnya	0,09		75,33		22,20
371	Industri dasar besi dan baja	2,05		180,99		9,98
381	Industri barang-barang dari logam kecuali mesin-mesin dan perlengkapannya	4,18		30,81		3,39
382	Industri mesin kecuali mesin listrik	1,58		17,56		2,71
383	Industri mesin-mesin listrik	5,43		11,63		1,23
384	Industri alat-alat pengangkutan	6,92		18,70		2,12
385	Industri alat-alat pengetahuan, timbangan, alat-alat pemerintahan/ penelitian yang tidak termasuk golongan lainnya	0,03		19,71		5,60
390	Industri lain-lain	0,30		22,04		4,39
Rata-rata / Total		100,00		49,83		6,16

\*Perusahaan yang mempunyai tenaga kerja 20 orang atau lebih, baik yang menggunakan mesin tenaga maupun tidak.  
Sumber: BPS, *Statistik Industri 1982*.

bangan atas kemampuan perusahaan (industri) yang bersangkutan menghasilkan laba. Salah satu faktor yang perlu diperhitungkan adalah derajat kepentingan perusahaan atau cabang industri yang bersangkutan dalam perekonomian nasional, baik dilihat dalam jangka pendek terlebih dalam jangka menengah dan jangka panjang. Kalau suatu industri (perusahaan) mempunyai bobot kepentingan yang besar maka sudah seyogyanya tindakan penyelamatan dilakukan. Dan biasanya, potensi melakukan tindakan yang dimaksudkan berada di sektor pemerintah.

Salah satu masalah yang dihadapi oleh sektor industri dewasa ini adalah rendahnya kapasitas terpakai. Menurut beberapa penelitian, beberapa perusahaan industri saat ini bekerja dengan kapasitas yang jauh di bawah kapasitas normal. Menghadapi keadaan ini pemerintah diharapkan dapat berbuat sesuatu. Adalah merupakan tindakan yang tepat jika pemerintah memberikan bantuan baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung kepada beberapa perusahaan atau industri yang masih dapat ditolong dan yang vital bagi perekonomian nasional di masa yang akan datang. Tetapi sebelum melakukan tindakan penyelamatan atau tindakan perbaikan perlu diadakan penelitian yang mendalam atau pertukarpikiran dengan para industriawan agar kepentingan nasional dapat diletakkan dalam posisi yang wajar.

Selama ini ada anggapan bahwa komponen biaya bahan bakar dalam keseluruhan biaya yang dikeluarkan oleh industri-industri dalam kegiatan produksinya, secara relatif adalah kecil. Dengan anggapan seperti ini selanjutnya lahir pendapat yang mengatakan bahwa Indonesia dapat lebih memusatkan perhatiannya untuk mendirikan dan mengembangkan industri-industri yang padat energi. Dari hasil survei yang dilakukan BPS, seperti yang ditunjukkan dalam Tabel 2, ternyata secara keseluruhan biaya bahan bakar yang dikeluarkan oleh sektor industri hampir setengah dari biaya yang dikeluarkan untuk tenaga kerja. Penelaahan lebih jauh menunjukkan bahwa untuk industri tekstil, industri kimia, industri gelas dan barang-barang dari gelas dan beberapa cabang industri lainnya, biaya bahan bakarnya lebih dari setengah biaya yang dikeluarkan untuk tenaga kerja.

Dari kenyataan ini banyak kesimpulan yang dapat ditarik, dan sehubungan dengan masalah yang dikemukakan sebelumnya dapat dikatakan bahwa pemerintah dapat mengerem perusahaan-perusahaan mengurangi jumlah karyawannya atau sebaliknya merangsang peningkatan daya serap tenaga kerja industri-industri tertentu melalui tindakan yang dapat menekan atau memperkecil biaya bahan bakar. Ini baru salah satu contoh, dan dapat dipastikan masih terdapat peluang lainnya bagi pemerintah dalam usaha memperkecil jumlah pemutusan hubungan kerja.



## PENINGKATAN PRODUKTIVITAS DAN EFISIENSI MUTLAK

Salah satu momok yang dihadapi para industriawan di Indonesia adalah rendahnya tingkat produktivitas dan efisiensi para karyawannya. Dalam era penggalakan ekspor dewasa ini, masalah tersebut menjadi sangat menonjol karena salah satu persyaratan utama yang harus dipenuhi oleh perusahaan-perusahaan Indonesia dalam memasuki pasar internasional adalah tingkat produktivitas dan efisiensi karyawan Indonesia harus mampu bersaing dengan karyawan negara-negara lainnya.

Dari data dalam Tabel 3 dapat dilihat bahwa dari 22 negara yang dikemukakan ternyata nilai tambah per kapita di sektor industri pengolahan di Indonesia adalah nomor dua terkecil. Dalam tahun 1981, nilai tambah per pekerja di sektor Industri Pengolahan di Indonesia hanya kira-kira 2,4% dari nilai tambah per kapita di Australia, 1,4% dari Jerman Barat, 2,0% dari Amerika, 3,6% dari Singapura dan 4,2% dari Hongkong. Selanjutnya, di hampir semua cabang industri, nilai tambah per pekerja di Indonesia jauh lebih kecil bila dibandingkan dengan Malaysia, Filipina dan Jepang (lihat Tabel 4). Dari data ini menjadi jelas bahwa salah satu tugas yang perlu mendapat prioritas utama adalah peningkatan produktivitas dan efisiensi tenaga kerja.

Peningkatan produktivitas dan efisiensi tenaga kerja Indonesia bukan tugas yang mudah terutama disebabkan beberapa hal. *Pertama*, usaha peningkatan produktivitas dan efisiensi sering bergerak dengan arah yang berlawanan dengan usaha peningkatan daya serap tenaga kerja. Padahal bagi Indonesia (dewasa ini) usaha untuk mengurangi pengangguran merupakan usaha yang cukup mendesak. Biro Pusat Statistik memperkirakan bahwa jumlah penduduk Indonesia yang berumur 10 tahun ke atas pada tahun 1990 akan mencapai kira-kira 135,8 juta, yang berarti selama dekade 1980-an mengalami pertumbuhan rata-rata sekitar 2,67% setiap tahun. Seandainya pertumbuhan angkatan kerja, sama dengan pertumbuhan penduduk yang berumur 10 tahun ke atas, maka dalam dekade 1980-an Indonesia harus menyediakan lapangan kerja yang cukup banyak. Pengalaman menunjukkan, selama periode 1971-1980 tingkat penyerapan tenaga kerja mengalami pertumbuhan sebesar 3,0% setiap tahun dan ini merupakan hasil dari pertumbuhan ekonomi (dinyatakan dengan Produk Domestik Bruto harga konstan 1973) yang mencapai 8,09% setiap tahun. Seandainya elastisitas penyerapan tenaga kerja dalam dekade 1980-an sama dengan dekade sebelumnya, maka Indonesia membutuhkan tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata di atas 7% setiap tahun agar dapat menyerap seluruh pertambahan angkatan kerja. Tampaknya untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 7% adalah sangat sulit. *Kedua*, berdasarkan Sensus Penduduk 1980, sebagian terbesar

Tabel 3

NILAI TAMBAH DAN PERTUMBUHAN NILAI TAMBAH SEKTOR MANUFAKTUR  
DI BEBERAPA NEGARA TERTENTU (Harga Konstan 1975)

Nomor	Negara	Pertumbuhan Nilai Tam- bah Sektor Manufaktur Total		Pertumbuhan per Kapita		Nilai Tambah per Kapita	
		1963-1973	1973-1981	1963-1973	1973-1981	1973	1981
1.	Australia	5,4	0,5	3,4	-0,8	1.825	1.677
2.	Belgia	6,7	1,5	6,3	1,4	1.868	2.033
3.	Denmark	4,4	2,4	3,7	2,7	1.585	1.800
4.	Prancis	6,8	1,7	5,9	1,3	1.947	2.101
5.	Jerman Barat	5,5	1,8	4,9	2,0	2.713	2.978
6.	Greece	12,2	4,3	11,6	3,7	460	556
7.	Italia	6,4	2,7	5,7	2,3	1.153	1.265
8.	Luksemburg	2,9	-1,2	2,2	-1,4	2.267	1.953
9.	Nederland	7,1	1,3	5,9	0,6	1.901	1.965
10.	Spainyol	9,9	1,3	8,7	0,3	760	783
11.	Swedia	4,7	-0,6	4,0	-0,8	2.439	2.328
12.	Swiss	4,8	0,4	3,6	0,2	3.456	3.443
13.	Inggris	3,4	-3,4	3,0	-3,4	1.255	891
14.	Amerika Serikat	3,6	2,3	2,5	1,4	1.956	2.039
15.	Jepang	11,4	5,3	10,2	4,3	1.456	1.876
16.	Indonesia	7,9	14,6	5,6	12,6	16	41
17.	India	3,7	5,1	1,4	2,9	22	27
18.	Filipina	6,5	6,6	3,6	3,8	89	115
19.	Muangthai	11,6	10,9	8,4	8,3	57	102
20.	Malaysia	9,1	9,2	6,2	6,5	123	189
21.	Singapura	18,0	10,0	15,7	8,6	620	1.144
22.	Hongkong	12,3	12,3	10,3	9,2	541	966

Sumber: United Nations, *Handbook of Industrial Statistics*, 1984.



Kode ISIC	Kelompok Industri	Nilai Tambah Per Pekerja				Upah/gaji Per Pekerja			
		Indonesia 1980	Malaysia 1979	Filipina 1979	Jepang 1980	Indonesia 1980	Malaysia 1979	Filipina 1979	Jepang 1980
311/312	Industri bahan makanan	2,5	11,7	4,8	26,9	0,7	1,8	0,9	8,9
321	Industri Tekstil	1,8	4,8	3,7	20,5	0,5	1,4	1,0	8,5
322	Industri pakaian jadi	0,9	2,4	1,7	12,2	0,5	1,1	0,7	6,7
323	Industri kulit dan barang dari kulit	1,7	2,5	2,1	21,2	0,6	1,0	0,8	9,7
324	Industri barang-barang keperluan kaki	3,5	2,9	1,6	21,2	0,7	1,2	0,7	9,4
331	Industri kayu dan barang dari kayu	4,1	6,0	2,8	21,3	0,8	2,0	1,0	9,7
332	Industri alat rumah tangga tidak termasuk metal	1,0	3,0	1,5	22,1	0,7	1,5	0,8	9,4
341	Industri kertas	4,3	5,0	10,7	33,8	1,0	1,6	1,5	12,0
342	Industri Percetakan dan penerbitan	2,6	6,3	3,8	35,7	1,0	2,5	1,4	14,1
351	Industri kimia	10,5	18,4	21,5	65,7	2,0	3,0	2,3	16,7
352	Industri kimia lainnya	5,9	11,3	3,6	76,9	1,3	2,6	-	14,8
355	Industri hasil dari karet	4,4	10,0	5,3	31,8	0,9	1,8	1,6	12,3
356	Industri barang dari plastik	1,4	4,5	4,3	29,5	0,5	1,4	1,0	10,7
361	Industri keramik, porselen, tanah liat dan batu	1,2	4,3	5,6	20,6	0,6	1,3	1,4	9,3
362	Industri gelas	4,0	8,9	5,7	46,6	1,0	2,5	1,4	13,9
369	Industri barang galian bukan logam lainnya	6,5	8,2	5,3	35,7	0,9	2,1	1,3	11,1
371	Industri besi dan baja	12,2	8,3	4,2	62,1	1,6	2,5	1,4	16,7
372	Industri dasar non ferrous metal	-	8,5	6,9	52,0	-	2,9	1,7	14,1
381	Industri logam kecuali mesin	2,9	6,3	2,8	28,7	0,8	1,8	1,0	11,4
382	Industri mesin kecuali mesin listrik	4,5	6,9	3,3	34,8	1,1	2,2	1,2	13,7
383	Industri mesin listrik	4,8	5,3	4,5	29,7	1,0	1,7	1,3	10,9
384	Industri alat-alat pengangkutan	7,3	7,3	6,6	36,9	1,5	2,3	1,7	14,0
385	Industri alat-alat ilmu pengetahuan	2,2	5,7	3,2	24,2	0,6	2,1	0,9	10,7

Sumber: United Nations, *Handbook of Industrial Statistics*, 1984.

atau kira-kira 87,41% karyawan yang bekerja di sektor industri pengolahan hanya sempat mengecap pendidikan yang lebih rendah dari Sekolah Lanjutan Pertama (lihat Tabel 5). Rendahnya tingkat pendidikan sebagian terbesar karyawan tersebut sudah barang tentu akan mempersulit usaha peningkatan produktivitas dan efisiensi para pekerja. *Ketiga*, sampai sekarang, sebagian dari yang bekerja di sektor industri belum bekerja secara penuh. Sebagai indikator, dalam tahun 1980, pada saat sektor industri pengolahan mengalami pertumbuhan yang sangat pesat, yaitu 22,2% atas harga konstan 1973, masih terdapat sebesar 36,27% dari seluruh karyawan yang bekerja kurang dari 45 jam seminggu (lihat Tabel 6).

Beberapa pengusaha sering mengetengahkan argumen, bahwa rendahnya tingkat upah di Indonesia adalah karena rendahnya produktivitas dari para pekerja. Pada tingkat pertama, argumen ini perlu dipertanyakan. Seperti dikemukakan sebelumnya, nilai tambah per pekerja yang bekerja di sektor industri pengolahan di Indonesia masih sangat rendah, namun, jumlahnya berbeda antara satu cabang industri dengan cabang industri lainnya. Selanjutnya, dari data yang tersedia menjadi jelas bahwa beberapa cabang industri, seperti industri tembakau (314) memberikan upah yang jauh lebih kecil daripada tingkat upah rata-rata walaupun nilai tambah per pekerja pada kelompok industri tersebut jauh lebih besar daripada nilai tambah rata-rata per kapita dari seluruh industri pengolahan. Dengan demikian menerima argumen yang biasanya dikemukakan oleh para pengusaha secara apriori tampaknya tidak tepat.

Dalam banyak hal, peningkatan upah biasanya selalu diikuti peningkatan produktivitas karyawan. Pernyataan ini berarti, peningkatan produktivitas adalah merupakan hasil dan bukan sebab seperti yang sering dikemukakan oleh para industriawan. Sehubungan dengan usaha peningkatan produktivitas dan efisiensi karyawan di Indonesia, perlu dikemukakan suatu kasus yang pernah terjadi pada suatu perusahaan patungan di Indonesia. Dengan beranggapan bahwa dengan peningkatan upah karyawan akan terjadi peningkatan produktivitas, direksi perusahaan patungan yang dimaksudkan menaikkan gaji karyawannya dan tambahan tersebut diberikan dalam bentuk uang tunai. Tetapi sesudah ditunggu beberapa lama, ternyata produktivitas karyawan perusahaan tersebut tidak meningkat sebanding dengan tambahan biaya yang telah dikeluarkan oleh perusahaan. Namun perusahaan yang bersangkutan tidak menyerah. Dalam periode berikutnya, perusahaan menaikkan penerimaan karyawannya tetapi dalam bentuk pemberian makan pagi yang bergizi cukup tinggi di kantin perusahaan yang bersangkutan. Hasilnya sangat memuaskan. Produktivitas karyawan meningkat tajam dan karyawan tidak lagi loyo pada pukul sebelas siang atau sering datang terlambat seperti sebelumnya. Karena kasus tersebut menarik, perusahaan melakukan penelitian dan



PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS YANG BEKERJA SELAMA SEMINGGU YANG LALU  
 MENURUT PEKERJAAN UTAMA DAN JUMLAH JAM KERJA SELAMA SEMINGGU

Lapangan Pekerjaan *		Jumlah Jam Kerja Selama Seminggu								Tak Terjawab	Jumlah
Utama	** 0	1 - 9	10 - 24	25 - 34	35 - 44	45 - 59	60 +				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)		
1.	38.350	30.623	159.932	114.810	252.487	178.201	109.145	14.042	897.590		
2.	2.379	1.374	5.768	4.945	41.763	32.103	9.771	1.380	99.483		
3.	19.173	21.494	84.316	62.572	306.601	641.298	215.577	11.322	1.362.353		
4.	570	598	1.682	966	14.916	18.059	3.761	477	41.029		
5.	11.721	6.066	20.120	20.711	110.374	279.368	90.575	4.587	543.522		
6.	45.016	43.126	240.266	185.440	520.978	630.011	681.518	58.677	2.405.032		
7.	11.711	7.829	33.464	29.038	143.949	225.924	259.698	20.161	731.774		
8.	1.592	2.946	4.404	4.836	67.423	104.594	24.325	1.829	211.949		
9.	48.205	69.409	216.321	255.652	1.144.801	896.831	668.723	44.867	3.344.809		
0.	118	284	520	578	3.735	3.901	1.570	129	10.835		
Tak Terjawab	910	4.306	8.076	4.560	17.557	22.183	14.831	5.074	77.497		
Jumlah	179.745	188.055	774.869	684.108	2.624.584	3.032.473	2.079.494	162.545	9.725.873		

- \* Catatan:
1. Pertanian, kehutanan, perburuhan, perikanan
  2. Pertambangan dan penggalian
  3. Industri pengolahan
  4. Listrik, gas dan air
  5. Bangunan
  6. Perdagangan besar, eceran, rumah makan
  7. Angkutan, pergudangan, komunikasi
  8. Keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah, jasa perusahaan
  9. Jasa kemasyarakatan
  0. Lainnya

\*\* Sementara tidak bekerja

Tabel 6

**PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KE ATAS YANG BEKERJA SELAMA SEMINGGU YANG LALU  
MENURUT PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN DAN LAPANGAN PEKERJAAN UTAMA**

Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	Lapangan Pekerjaan Utama *											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	Tak terjawab	Jumlah
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
1. Tidak Pernah Sekolah	10.115.227	89.829	1.040.043	7.817	223.910	1.900.598	150.335	11.051	1.214.396	9.861	171.383	14.934.450
2. Tidak/Belum Tamat Sekolah Dasar	11.569.865	153.744	1.639.944	16.553	654.656	2.311.440	492.257	38.234	1.942.605	15.225	242.372	19.076.895
3. Sekolah Dasar	5.466.689	68.154	1.104.298	22.342	488.579	1.641.324	480.903	44.763	1.738.626	7.637	148.395	11.211.710
4. SLP Umum	501.160	15.796	232.476	6.265	73.743	368.778	155.527	31.352	600.087	4.733	31.772	2.021.689
5. SLP Kejuruan	117.907	5.486	73.036	4.914	33.361	70.710	35.576	8.367	247.510	910	9.032	606.809
6. SLA Umum	121.738	17.204	124.616	6.813	39.838	191.385	84.357	50.876	549.814	4.121	22.535	1.213.297
7. SLA Kejuruan	121.635	11.969	121.440	16.360	48.339	101.083	55.315	28.845	1.132.270	3.014	24.146	1.664.416
8. Akademi	13.462	2.924	14.099	1.558	5.141	15.432	9.767	10.135	169.984	979	3.621	247.102
9. Universitas	7.076	2.932	9.850	1.790	5.575	9.445	3.440	8.030	141.389	809	2.926	193.262
10. Tak Terjawab	5.703	1.244	855	272	-	1.202	294	282	2.588	-	9.442	21.882
Jumlah	28.040.462	369.282	4.360.657	84.684	1.573.142	6.611.397	1.467.771	231.935	7.739.269	47.289	665.624	51.191.512

## \* Catatan:

1. Pertanian, kehutanan, perburuhan, perikanan
2. Pertambangan dan penggalan
3. Industri pengolahan
4. Listrik, gas dan air
5. Bangunan
6. Perdagangan besar, eceran, rumah makan
7. Angkutan, pergudangan, komunikasi
8. Keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah, jasa perusahaan
9. Jasa kemasyarakatan
0. Lainnya



dari hasil penelitian diketahui bahwa dalam tindakan yang pertama, peningkatan upah tidak diikuti oleh peningkatan produktivitas karena dalam kenyataannya, sebagian besar karyawan perusahaan yang bersangkutan tidak mempergunakan tambahan upah tersebut untuk keperluan dirinya sendiri tetapi untuk seluruh keluarganya.

Dari kasus ini kita dapat menyimak, bahwa dalam usaha peningkatan produktivitas dan efisiensi melalui peningkatan penerimaan karyawan, keadaan sosial dan keadaan lingkungan dari karyawan tersebut perlu mendapat perhatian. Di sisi lain perlu dicamkan bahwa peningkatan produktivitas karyawan dapat dicapai bukan hanya melalui rangsangan uang tetapi juga rangsangan-rangsangan lainnya seperti harapan dan ketenangan bekerja.

Peningkatan produktivitas dan efisiensi para pekerja adalah merupakan tanggung jawab bersama dari para pengusaha, pemerintah dan para karyawan. Untuk mencapai hasil yang baik, kerjasama ketiga unsur tersebut sangat dibutuhkan. Memang, dalam keadaan perekonomian yang sulit seperti sekarang, membina kerjasama yang dimaksudkan cenderung semakin sulit. Namun, karena masalahnya cukup menonjol, usaha tersebut perlu dilakukan. Sehubungan dengan ini, pada tingkat pertama, strategi industrialisasi perlu diketahui secara terperinci. Berdasarkan strategi yang jelas, maka bidang-bidang yang dianggap vital menurut dimensi waktunya akan jelas tampak dan berdasarkan ini dapat ditentukan program dan pembagian kerja di antara pihak-pihak yang terlibat. Agar kerjasama dapat berjalan dengan baik maka masalah satu pihak jangan merasa dirinya guru yang harus dituruti atau murid yang harus dibimbing, tetapi kepentingan nasional yang menjadi acuan.

Usaha peningkatan produktivitas dan efisiensi membutuhkan biaya yang sangat besar, sehingga oleh karena itu perlu dicari jalan atau bentuk yang tepat untuk memenuhinya. Adalah tidak tepat jika seluruh biaya-biaya tersebut dibebankan hanya kepada para pengusaha dan juga tidak dapat diterima akal sehat kalau sektor pemerintah yang menanggung keseluruhannya.

# **Pembinaan Tenaga Kerja Usia Muda di Pedesaan**

**Sudarsono HARDJOSOEKARTO\***

**"Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan  
penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."**

**(UUD 1945, pasal 27 ayat 2)**

Kutipan di atas menunjukkan salah satu cita-cita luhur kemerdekaan bangsa Indonesia sejak Proklamasi 17 Agustus 1945. Sesedikitnya ada tiga aspek penting sehubungan dengan perwujudan cita-cita tersebut, yakni (1) banyaknya warga negara yang berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak; (2) masalah ketersediaan pekerjaan dan (3) masalah ukuran tentang penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Membahas ketiga aspek itu tentulah menarik, kendati pun masalahnya cukup luas, pelik dan terkadang merupakan lingkaran setan. Tetapi bangsa yang sadar akan cita-cita dan tantangan nasionalnya senantiasa berupaya agar setiap warga negara mendapatkan haknya sebagai bagian dari nikmat kemerdekaannya.

Itulah sebabnya dalam setiap tahap pembangunan, bidang ketenagakerjaan senantiasa menjadi salah satu perhatian utama. Khususnya dalam Pelita IV, sesuai dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara 1983 di bidang tenaga kerja dilakukan perluasan dan pemerataan kesempatan kerja, serta peningkatan mutu dan perlindungan kerja. Di samping itu kebijakan ini diarahkan pula untuk penyaluran, penyebaran dan pemanfaatan tenaga kerja yang lebih baik dengan jalan pembinaan dan peningkatan ketrampilan terutama bagi angkatan kerja usia muda.<sup>1</sup>

---

\* Staf CSIS

<sup>1</sup> Lihat GBHN 1983.



Secara demikian membahas permasalahan ketenagakerjaan dan pilihan kebijakannya penting sekali untuk penentuan kebijakan di masa mendatang. Tulisan ini terutama akan membahas berbagai masalah ketenagakerjaan dan alternatif kebijakan khususnya untuk angkatan kerja usia muda di pedesaan. Dipilihnya tenaga kerja usia muda di pedesaan tidak lain karena ciri-ciri dan lingkungan kasus ini memiliki kekhasan yang menonjol terutama akibat pesatnya pembangunan selama ini. Di pedesaan, khususnya di Jawa, dengan menyempitnya lahan-lahan pertanian, banyak tenaga kerja menganggur maupun setengah menganggur. Sementara itu pendidikan, baik manajerial maupun ketrampilan belum cukup menjangkau mereka, sehingga kualitas ketenagakerjaan pun masih relatif rendah.

## PERMASALAHAN DAN TANTANGAN

Masalah ketenagakerjaan senantiasa tidak terlepas dari masalah kependudukan pada umumnya. Ada kecenderungan yang kurang lebih sama antara kepincangan yang terjadi di dalam masalah kependudukan dengan masalah-masalah ketenagakerjaan.

Masalah kependudukan di Indonesia memiliki ciri tersendiri yang membedakan dengan masalah serupa di negara lain. Antara lain, penyebaran penduduk yang tidak merata dan jumlah absolut penduduk yang tinggi serta kecepatan pertumbuhannya. Dengan penduduk 146 juta orang pada tahun 1980, Indonesia merupakan negara terbesar kelima dalam hal jumlah penduduk setelah RRC, India, Uni Soviet dan Amerika Serikat. Kedudukan ini tentulah tidak berubah, kalau tidak malah meningkat, dalam tahun-tahun mendatang, sehubungan dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 2,34 % per tahun, sementara kepincangan penyebaran penduduk dicerminkan oleh terkumpulnya hampir 2/3 dari penduduk di Jawa dan Madura yang hanya memiliki luas 6,9% dari luas wilayah Indonesia.

Gambaran umum mengenai kependudukan ini pun berlaku untuk masalah ketenagakerjaan dan angkatan kerja. Tenaga kerja Indonesia menyebar dan tumbuh tidak merata dengan pusat di Pulau Jawa dan Madura. Analisa yang cukup menarik mengenai ketenagakerjaan ini telah dilakukan oleh Chris Manning, dkk. dalam bukunya "Analisa Ketenagakerjaan di Indonesia" yang diterbitkan oleh Biro Pusat Statistik (1984).<sup>2</sup> Khususnya untuk bagian 2 Buku I, Diah Widarti menyuguhkan "Analisa Ketenagakerjaan Indonesia Berdasarkan Sensus Penduduk 1971 dan 1980." Beberapa Tabel dalam Sensus Penduduk 1980 menunjukkan bahwa dari 146,7 juta orang penduduk Indonesia, sebanyak 113,9 juta orang atau 77,6 % tinggal di pedesaan,

<sup>2</sup> Chris Manning, dkk., *Analisa Ketenagakerjaan Indonesia*, Biro Pusat Statistik, 1984.

kendatipun belakangan arus urbanisasi diduga meningkat cepat, dan tingkat pertumbuhan angkatan kerja (1971 — 1980) di kota (5,7 %) jauh lebih besar daripada di desa (2,1 %). Data tersebut mengisyaratkan bahwa masalah kependudukan, khususnya masalah ketenagakerjaan di pedesaan senantiasa menarik perhatian di masa mendatang. Terlebih lagi dengan makin sempitnya lahan-lahan pertanian, akibat laju pembangunan dan masalah sosial ekonomi lainnya.

Secara umum keadaan angkatan kerja di pedesaan ditunjukkan oleh Tabel 1 tentang Penduduk Desa berumur 10 tahun ke atas dan bekerja menurut golongan umur dan jenis kegiatan.

Tabel 1

**PENDUDUK DESA MENURUT GOLONGAN UMUR DAN JENIS  
KEGIATAN 1980**

Golongan Umur	Bekerja	Mencari Kerja			Total Angkat- an Kerja
		Pernah Kerja	Belum Pernah Kerja	Total Pen- cari Kerja	
10 — 19	6.610.844	83.100	127.708	210.808	6.821.652
20 — 29	10.866.093	115.279	84.156	199.435	11.065.528
30 — 39	8.848.466	65.201	18.144	83.345	8.931.811
40 +	15.241.622	101.499	22.302	123.801	15.365.423
Tak	4.901	41	122	163	5.064
	41.567.025	365.079	252.310	617.389	42.184.414

*Sumber:* Diolah dari BPS (1984).

Dari Tabel 1 tampak bahwa dari sejumlah 42,2 juta angkatan kerja di desa, 41,6 juta sudah bekerja. Secara demikian tampak bahwa pengangguran di desa tidaklah begitu mengkhawatirkan. Tingkat pencari kerja hanyalah sebesar 1,5 % dari angkatan kerja di desa. Tetapi apakah informasi ini cukup akurat, masih perlu dipertanyakan.

Dibandingkan dengan penduduk kota, tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) di desa secara jelas menunjukkan perbedaan. TPAK untuk laki-laki di desa (71,2%) ternyata jauh lebih besar dibandingkan wanita untuk wilayah yang sama (35,2%), sementara di kota TPAK tersebut masing-masing adalah 59,1 % dan 24,2 %. Tabel 2 berikut menunjukkan bahwa TPAK untuk kelompok umur (10—14), (15—19) dan (20—24) di desa umumnya jauh lebih tinggi daripada untuk kelompok umur yang sama di kota karena untuk



kelompok umur tersebut penduduk di kota pada umumnya masih mengikuti pendidikan, sedangkan di desa mereka sudah bekerja. Hal ini berarti pula bahwa banyak tenaga kerja di desa yang secara dini memasuki lapangan kerja tanpa melewati proses pendidikan terlebih dahulu.

Tabel 2

TINGKAT PARTISIPASI ANGKATAN KERJA MENURUT  
UMUR & JENIS KELAMIN

Umur	Kota		Desa	
	L	P	L	P
10—14	3,3	4,3	15,6	11,0
15—19	25,6	21,7	55,7	34,9
20—24	65,9	27,6	85,0	36,4
25—29	88,4	28,7	93,7	38,4
30—34	94,4	29,9	95,3	42,3
35—39	95,6	32,4	95,6	45,4
40—44	94,9	36,4	95,1	48,4
45—49	92,2	36,2	94,5	49,5
50—54	83,6	34,0	91,7	47,0
55—59	70,5	29,1	88,3	43,9
60—64	59,9	23,8	80,5	35,0
60 +	37,2	13,2	56,8	20,4
Segala Umur	59,1	24,2	71,2	35,2

Sumber: Diah Widarti (1984).

Sehubungan dengan beragamnya pengertian penganggur, dapat dikenal berbagai angka pengangguran dan karena itu menyebabkan perbedaan interpretasi.<sup>3</sup> Angka pengangguran terbuka menunjukkan besaran persentase pencari kerja terhadap jumlah angkatan kerja. Bila hanya diperhatikan angka pengangguran terbuka maka profil ketenagakerjaan di desa ternyata tidak lebih buruk bila dibandingkan dengan yang di kota. Tingkat pengangguran terbuka di desa untuk laki-laki adalah 1,0 % dan perempuan 2,1 % sedangkan tingkat pengangguran terbuka di kota masing-masing adalah 2,7 % untuk laki-laki dan 3,0 % untuk perempuan. Tetapi bila diperhatikan dimensi-dimensi lain seperti setengah menganggur dan tingkat pemanfaatan kurang, gambaran tersebut akan menjadi lain.

<sup>3</sup> Pembahasan yang lebih lengkap lihat *ibid*, hal. 84.

Tingkat pemanfaatan kurang bisa terjadi karena pengangguran terbuka, setengah menganggur karena rendahnya jam kerja dan produktivitas yang rendah karena lamanya jam kerja. Ternyata tingkat pemanfaatan kurang sebesar 9,6% untuk desa, adalah lebih besar daripada untuk kota (6,9%). Hal ini disebabkan oleh perbedaan sifat dan struktur perekonomian di desa dan di kota. Pada umumnya tingkat upah di desa relatif rendah dan di samping itu di wilayah ini masih besar kemungkinan membagi kegiatan (*sharing activity*). Sebaliknya lebih besarnya sektor formal di kota menyebabkan angka pengangguran relatif lebih besar daripada di desa, sementara tingkat pemanfaatan kurang di kota, relatif lebih kecil daripada di desa.

Profil ketenagakerjaan di desa dapat pula digambarkan melalui penyebarannya dalam berbagai lapangan pekerjaan. Ternyata sebagian besar yaitu 67,2 %, tenaga kerja di desa bekerja dalam sektor A (*agriculture*) yang meliputi perkebunan, usaha tani rakyat, peternakan, pelayanan pertanian, perburuan, kehutanan, penebangan hutan dan perikanan. Lapangan pekerjaan kedua adalah sektor S (*services*) sebesar 21,4 % yang meliputi perdagangan, angkutan, keuangan dan jasa lainnya. Sektor M (*manufacture*) menempati urutan ketiga sebesar 11,4 % yang meliputi pertambangan, industri, listrik/air/gas dan bangunan.

Yang menarik adalah perubahan yang terjadi selama 10 tahun periode 1971 — 1980. Selama ini industrialisasi telah menjadi bagian penting dari strategi pembangunan nasional. Hal ini berakibat pula terhadap mobilitas tenaga kerja. Selama periode tersebut telah terjadi penurunan angka relatif di sektor A menjadi 56,3 % sementara kenaikan untuk sektor S menjadi 30,4 % dan sektor M menjadi 13,2 %. Kenaikan ini ternyata cukup menonjol untuk sektor S dibandingkan sektor M. Hal ini menunjukkan bahwa kendatipun banyak tenaga kerja yang meninggalkan sektor pertanian, mereka mengalami kesulitan untuk memasuki sektor modern (*manufacture*) dan lebih mudah memasuki sektor S (angkutan dan jasa-jasa) terutama sektor informal yang umumnya berproduktivitas rendah. Salah satu sebabnya adalah tidak dimilikinya ketrampilan oleh tenaga kerja tersebut.

Apabila tenaga kerja tersebut digolongkan menurut umur, khususnya untuk tenaga kerja usia muda, maka tidak ditemukan perubahan yang berarti selama dekade tersebut seperti tercermin pada Tabel 3, kecuali adanya kecenderungan menurun dari persentase golongan umur (10—14) dalam semua sektor. Hal ini mungkin disebabkan oleh meningkatnya kesadaran masyarakat desa tentang pendidikan, sehingga mereka lebih senang menyekolahkan anaknya yang berumur 10—14 tahun daripada mempekerjakannya.



Tabel 3

## PERSENTASE TENAGA KERJA USIA MUDA DI DESA

Lapangan Pekerjaan	10 — 14		15 — 19		20 — 24		25 — 29	
	1971	1980	1971	1980	1971	1980	1971	1980
<i>Laki-laki</i>								
A	5,6	4,8	11,3	11,3	9,4	11,8	12,3	12,8
M	2,7	2,3	11,7	12,5	11,6	16,5	13,7	19,9
S	2,0	1,8	7,2	7,8	10,3	14,0	15,2	16,9
<i>Perempuan</i>								
A	6,8	5,3	12,9	13,3	10,4	16,6	12,9	11,3
M	7,7	6,1	16,1	19,5	11,8	16,0	12,6	12,3
S	3,4	3,2	9,3	10,8	9,9	12,9	12,6	12,5

Yang menarik dari penyebaran penduduk desa berdasarkan tingkat pendidikan dan lapangan pekerjaan utama adalah kecenderungan diserapnya tenaga kerja tak berpendidikan di sektor pertanian seperti tampak pada Tabel 4 berikut.

Tabel 4

PERSENTASE TINGKAT PENDIDIKAN  
MENURUT LAPANGAN PEKERJAAN, 1980

Lapangan Kerja	<SD	SD	SMTP		SMTA		Akademi	Univ.	Total
			Umum Kejuruan		Umum Kejuruan				
A 1. Pertanian	71,7	61,2	43,0	32,4	26,2	12,1	9,5	11,6	66,8
M 2. Pertambangan	0,6	0,7	0,9	0,9	1,2	0,7	0,9	1,3	0,7
3. Industri	7,8	8,6	8,4	8,7	7,8	4,5	4,8	4,4	7,9
4. Listrik	0,03	0,1	0,2	0,4	0,2	0,4	0,6	0,4	0,1
5. Bangunan	2,3	3,8	3,4	5,2	2,6	1,9	1,1	1,3	2,7
Total M	10,8	13,2	12,9	15,2	11,9	7,6	7,5	7,4	
S 6. Perdagangan	10,0	11,5	12,2	9,8	9,0	3,8	4,0	3,8	10,2
7. Angkutan	1,3	2,9	5,2	4,3	3,4	1,7	1,9	0,9	1,8
8. Keuangan	0,1	0,3	1,1	0,9	2,7	1,2	1,8	1,2	0,2
9. Jasa	5,5	10,2	24,7	36,6	45,8	72,9	74,4	74,2	9,1
Total S	16,8	24,9	43,3	51,6	61,0	79,6	82,1	80,2	
Lain-lain Tak Terjawab	0,5	0,6	0,8	0,7	0,9	0,6	0,9	0,8	0,6

Dari tabel tersebut tampak bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan yang dapat dicapai semakin kecil kemungkinan bekerja di sektor pertanian dan manufaktur, tapi sebaliknya untuk sektor jasa. Tenaga kerja lulusan SMTP umum dan kejuruan pada umumnya bekerja pada sektor jasa, perdagangan dan pengangkutan. Dapat diperkirakan bahwa tenaga kerja golongan ini belum banyak dibekali dengan ketrampilan yang memadai. Karenanya, bila usaha akan dilakukan untuk meningkatkan ketrampilan tenaga kerja usia muda di desa kiranya dapat diarahkan pada bidang-bidang jasa tersebut.

Penyajian berbagai data di atas kiranya dapat menggambarkan profil umum tenaga kerja di pedesaan. Kendatipun tingkat partisipasi angkatan kerja cukup tinggi, umumnya tenaga kerja di desa berproduktivitas rendah dengan upah yang rendah, yang ditunjukkan oleh tingkat pemanfaatan kurang yang tinggi. Sektor jasa merupakan sektor terpenting setelah pertanian dan akan menjadi lebih penting di masa mendatang. Sebaliknya daya tampung ketenagakerjaan sektor manufaktur belum begitu besar, tidak hanya di desa, tetapi juga di kota.

Atas dasar yang dikemukakan di atas dalam jangka pendek, program pembinaan tenaga kerja usia muda perlu diarahkan pada bidang ketrampilan di sektor S. Apakah dalam jangka panjang sektor manufaktur akan menjadi pilihan yang tepat, dan karena itu pembinaan tenaga kerja usia muda diarahkan untuk sektor ini, masih tergantung dari pertumbuhan sektor ini di masa mendatang.

## SKEMA PEMBINAAN TENAGA KERJA

Pada prinsipnya pembinaan tenaga kerja ditujukan pada kuantitas dan kualitas tenaga kerja. Aspek kuantitas saja tanpa memperhatikan faktor yang lain tidaklah menjadi persoalan berat bagi ketenagakerjaan di Indonesia. Banyaknya tingkat pengangguran maupun setengah menganggur menandakan bahwa secara kuantitas tenaga kerja di Indonesia cukup dan bahkan berlebihan. Sayangnya, untuk setiap bidang pekerjaan tertentu diperlukan kualitas tenaga kerja tertentu, sehingga timbul persoalan pembinaan tenaga kerja.

Di lain pihak, meningkatnya kualitas tenaga kerja dapat meningkatkan produktivitas tenaga kerja yang bersangkutan. Pendapatan dan daya beli pun akan meningkat. Kalau yang menjadi sasaran adalah tenaga kerja usia muda di pedesaan, maka pembinaan terhadap mereka diharapkan akan meningkatkan daya beli masyarakat pedesaan.



Meningkatnya daya beli berarti pasar yang baik bagi sektor-sektor produksi. Di samping itu, ketersediaan tenaga kerja yang berkualitas memungkinkan sektor-sektor produksi mendapatkan tenaga kerja yang sesuai dengan kualifikasinya.

Ekspose ini sesedikitnya menunjukkan bahwa pembinaan tenaga kerja secara langsung maupun tidak langsung berdampak positif bagi sektor-sektor produksi. Oleh sebab itu, yang disebut terakhir pun mempunyai tanggung jawab dalam pembinaan tenaga kerja. Tentu saja hal ini berbeda dengan mitos yang berkembang selama ini bahwa hanya pemerintahlah yang berkewajiban dalam pembinaan tenaga kerja. Mitos ini barangkali didasarkan pada alasan ketersediaan sarana, personalia, kelembagaan maupun pembiayaan yang dimiliki oleh pemerintah.

Yang dimaksud dengan sektor-sektor produksi di sini dapat berupa Badan Usaha Milik Negara, Perusahaan Swasta maupun Koperasi. Mereka inilah, bersama pemerintah yang seharusnya melakukan pembinaan tenaga kerja dalam skema yang terkoordinasikan. Jika selama ini pembinaan tenaga kerja seperti melalui Balai Latihan Kerja Industri hanya didukung oleh pemerintah, maka berdasarkan argumen di atas dapat dilibatkan ketiga sektor produksi tersebut. Baik BUMN, perusahaan swasta maupun koperasi bersama-sama mendukung penyelenggaraan pembinaan tenaga kerja yang dilakukan Pemerintah. Di samping itu dapat pula dikembangkan skema yang lain, di mana masing-masing sektor mengembangkan program pembinaan tenaga kerja secara sendiri. Program ini hendaknya bersifat *imperatif* bagi seluruh sektor produksi, sejalan dengan pesan dalam pasal 27 ayat 2 UUD 1945 sebagaimana yang dikutip di atas, bahwa pembinaan tenaga kerja merupakan kewajiban seluruh masyarakat.

Bila pembinaan akan ditujukan pada tenaga kerja usia muda di pedesaan, maka sesuai dengan pembahasan sebelumnya akan lebih relevan bila ditujukan pada sektor S (jasa-jasa) daripada sektor A (pertanian) maupun sektor M (industri).

Sektor-sektor jasa di pedesaan umumnya meliputi bidang kegiatan: pengangkutan dan perhubungan, perdagangan dan jasa-jasa lainnya. Sektor pengangkutan semakin penting sehubungan dengan perbaikan sarana jalan dan perhubungan lainnya. Tidak mengherankan bila sektor ini semakin besar serapan ketenagakerjaannya. Pembinaan tenaga kerja di bidang ini dapat dikembangkan, meliputi ketrampilan mengemudi, perbengkelan, dan sebagainya.

Sektor perdagangan dalam pengertian ini dikelompokkan dalam sektor S. Kiranya terdapat banyak sektor perdagangan yang dapat dikembangkan di pedesaan. Pembinaan tenaga kerja usia muda dalam bidang ini misalnya dapat meliputi pengetahuan dasar perdagangan, administrasi, manajemen, pemasaran, dan sebagainya. Secara demikian pendidikan kewiraswastaan bagi tenaga kerja usia muda di pedesaan menjadi bagian yang penting dari program yang diuraikan tersebut di atas.

Akhirnya, pesan utama pembahasan ini tidak lain adalah bahwa pembinaan tenaga kerja khususnya usia muda di pedesaan menjadi tanggung jawab semua pihak, baik pemerintah, BUMN, swasta maupun koperasi. Menciptakan mekanisme pembinaan tenaga kerja secara bersama adalah kebutuhan mendesak.



# Perspektif Mobilitas Penduduk Indonesia

SUKANTO\*

Dalam menegara, bangsa Indonesia telah memilih dasar-dasar kebangsaan dan kenegaraannya sendiri. Yang paling asasi adalah Pancasila, yang telah ditetapkan menjadi ideologi negara; dan, Undang-undang Dasar 1945, yang juga telah ditetapkan menjadi undang-undang dasar negara. Di samping itu, bangsa Indonesia juga telah memilih cara pandangnya sendiri dalam mewujudkan cita-cita nasionalnya, yaitu yang dituangkan dalam konsepsi nasional, Wawasan Nusantara, yang mencakup perwujudan Kepulauan Nusantara sebagai satu kesatuan politik, satu kesatuan sosial dan budaya, satu kesatuan ekonomi, serta satu kesatuan pertahanan dan keamanan. Dalam dasar-dasar kebangsaan dan kenegaraan itu, terkandung pokok-pokok pikiran, antara lain bahwa negara memberi peluang seluas-luasnya kepada setiap penduduk untuk menciptakan kesejahteraan, terutama dalam hal memilih tempat tinggal, pekerjaan dan kehidupan yang layak.

Sejak tahun 1969, pemerintah juga telah melancarkan pembangunan dalam segala bidang kehidupan negara dan masyarakat. Data-data tentang pelaksanaan pembangunan nasional, menunjukkan bahwa seluruh bidang kehidupan negara dan masyarakat, cenderung semakin meningkat. Adanya peningkatan itu, menunjukkan bahwa pembangunan nasional telah membuka berbagai peluang nyata bagi kehidupan yang lebih baik, sehingga merangsang sejumlah penduduk untuk melakukan mobilitas, baik mobilitas horisontal maupun vertikal. Lagi pula, pembangunan nasional yang dilakukan secara bertahap sesuai dengan urutan prioritas dan kemampuan yang ada, juga telah menimbulkan ketidaksamaan pertumbuhan daerah-daerah dan bidang-bidang kehidupan masyarakat. Ketidaksamaan pertumbuhan itu, juga merupakan faktor yang merangsang terjadinya mobilitas penduduk, yaitu mengalirnya

---

\* Staf CSIS

sejumlah tenaga kerja ke bidang-bidang kehidupan yang lebih maju, dan terjadinya perpindahan penduduk ke daerah-daerah yang berkembang lebih pesat.

Mobilitas penduduk bermacam-macam bentuknya, yaitu ada yang berupa urbanisasi, transmigrasi, perpindahan penduduk ke negara-negara lain, dan kembali lagi ke desa-desa asalnya. Dalam perpindahan penduduk itu, ada perpindahan dari tempat asalnya untuk selama-selamanya, atau yang lebih dikenal dengan istilah migrasi selama hidup atau *life time migration*; perpindahan penduduk yang berlangsung hanya untuk sementara waktu, atau yang lebih dikenal dengan sebutan sirkulasi; dan, ada penduduk yang bekerja di luar desa atau kotanya, tetapi mereka kembali lagi pada hari itu juga, atau yang lebih dikenal dengan istilah penglaju.<sup>1</sup>

Berbagai macam bentuk mobilitas penduduk itu, mempunyai manfaat ganda, yaitu dapat merangsang kemajuan bidang-bidang kehidupan yang potensial, serta menumbuhkan daerah-daerah asal dan tujuan. Namun demikian, jika mobilitas penduduk tidak terkendali, tidak mustahil akan menghambat pembangunan nasional, yaitu terutama menimbulkan penyebaran penduduk tidak merata dan tidak proporsional dengan kemampuan lingkungannya, misalnya kelangkaan tenaga kerja yang produktif di desa-desa asal, timbulnya perkampungan miskin baru di kota-kota dan semakin tingginya kepadatan penduduk beberapa daerah tujuan. Karena mobilitas penduduk berkaitan erat dengan pembangunan nasional, maka perlu diperhatikan secara saksama, agar mobilitas penduduk tidak menjadi penghambat, sebaliknya justru dapat menjadi penunjang pembangunan nasional.

## KEADAAN DAN PERTUMBUHAN DAERAH

Negara Indonesia adalah negara kepulauan, yang wilayahnya terdiri dari sekitar 13.000 pulau. Pulau-pulau itu terletak di sebelah utara dan selatan garis katulistiwa, serta keadaan geografi, iklim dan kekayaan alamnya berbeda-beda. Keadaan yang berbeda-beda itu, yaitu terutama tentang perbedaan letak yang strategis dan tidak strategis, serta besar dan kecilnya potensi kekayaan alamnya, merupakan faktor utama yang menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijaksanaan pemerintah dan penanaman modal oleh pihak swasta. Hal itu terlihat dalam beberapa kebijaksanaan pemerintah, yaitu antara lain pada masa yang silam, Pemerintah Hindia Belanda menjalankan "Politik Untung Rugi," yang hanya memperhatikan

<sup>1</sup> Sidney Goldstein, *Sirkulasi dalam Konteks Mobilitas Total di Asia Tenggara* (Yogyakarta: PPSK—UGM, 1980), hal. 36.



Tabel 1

**PRODUK DOMESTIK BRUTO DAERAH-DAERAH  
ATAS DASAR HARGA KONSTAN 1975**

Propinsi	1975 (Milyar Rp)	1979 Milyar Rp)	Pertumbuhan 1975—79 (%)	PDB Per Kapita 1979 (Rp)
1. D.I. Aceh	211,5	508,8	24,54	205.165
2. Sumatera Utara *	688,3	953,4	8,49	118.135
3. Sumatera Barat *	159,5	953,4	—	—
4. Riau, dengan minyak	1.806,5	1.681,9	-1,77	816.673
Riau, tanpa minyak	166,2	213,0	6,40	103.447
5. Jambi, dengan minyak	86,4	128,5	10,43	95.747
Jambi, tanpa minyak	79,5	123,2	11,57	91.772
6. Sumsel, dengan minyak	532,8	702,1	7,14	158.510
Sumsel, tanpa minyak	387,9	586,4	10,89	132.384
7. Bengkulu	31,7	51,8	13,09	71.349
8. Lampung	232,0	323,5	8,67	82.753
9. DKI Jaya	1.036,9	1.526,0	10,16	244.719
10. Jawa Barat	1.720,7	2.345,9	8,06	88.070
11. Jawa Tengah	1.289,7	1.732,3	7,65	70.618
12. D.I. Yogyakarta	146,2	171,2	4,04	62.718
13. Jawa Timur	1.770,3	2.241,9	6,08	78.334
14. Kalbar	167,4	230,2	8,28	95.761
15. Kalteng	63,8	109,0	14,34	120.769
16. Kalsel	131,4	202,9	11,48	98.066
17. Kaltim, dengan minyak	449,4	1.035,1	23,19	972.657
Kaltim, tanpa minyak	177,2	379,2	20,96	356.391
18. Sulawesi Utara**	149,4	203,8	8,07	101.956
19. Sulawesi Tengah	56,8	80,8	9,20	69.051
20. Sulawesi Selatan	358,5	523,4	9,93	90.909
21. Sulawesi Tenggara	50,8	64,6	6,17	73.081
22. Bali	153,0	217,9	9,25	90.536
23. NTB	100,6	131,7	6,97	49.154
24. NTT	93,4	128,1	8,20	48.784
25. Maluku	102,5	150,3	10,04	115.894
26. Irija, dengan tambang	212,4	269,6	6,14	237.507
Irija, tanpa tambang	82,8	127,6	11,43	112.451
27. Timor Timur	—	—	—	—

*Keterangan:* \* Atas dasar harga konstan 1973;  
 \*\* Atas dasar harga konstan 1974.

*Sumber:* BPS, *Pendapatan Regional Propinsi-propinsi di Indonesia 1975 — 1979.*

Tabel 2

PERSENTASE LUAS DAERAH DAN KEPADATAN PENDUDUK INDONESIA  
TAHUN 1961, 1971 DAN 1980 MENURUT PROPINSI DAN KEPULAUAN

PROPINSI/KEPULAUAN Province/Island	LUAS (KM <sup>2</sup> )	PERSENTASE DARI LUAS SELURUH INDONESIA	PERSENTASE TERHADAP PENDUDUK INDONESIA			KEPADATAN PENDUDUK PER KM <sup>2</sup>		
			31 OKTO- BER 1961	24 SEP- TEMBER 1971	31 OKTO- BER 1980	31 OKTO- BER 1961	24 SEP- TEMBER 1971	31 OKT- BER 1980
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1. O.I. Aceh	55 392	2.88	1.68	1.68	1.77	29	36	47
2. Sumatera Utara	70 787	3.69	5.11	5.55	5.67	70	93	118
3. Sumatera Barat	49 778	2.59	2.39	2.34	2.31	47	56	68
4. R i a u	94 562	4.93	1.27	1.38	1.47	13	17	23
5. J a m b i	44 924	2.34	0.76	0.84	0.98	17	22	32
6. Sumatera Selatan	103 688	5.40	2.86	2.89	3.14	27	33	45
7. Bengkulu	21 168	1.10	0.42	0.44	0.52	19	24	36
8. Lampung	33 307	1.74	1.72	2.33	3.14	50	83	139
S U M A T E R A	473 606	24.67	16.21	17.45	19.00	33	44	59
9. DKI Jakarta	590	0.03	3.06	3.84	4.41	5 039	7 761	11 023
10. Jawa Barat	46 300	2.41	18.14	18.14	18.61	380	467	593
11. Jawa Tengah	34 206	1.78	18.96	18.35	17.20	538	640	742
12. O.I. Yogyakarta	3 169	0.17	2.31	2.09	1.87	707	785	868
13. Jawa Timur	47 922	2.50	22.48	21.41	19.79	455	532	609
J A W A	132 187	6.89	64.95	63.83	61.88	476	576	690
14. B a l i	5 561	0.29	1.84	1.78	1.67	320	381	444
15. Nusa Tenggara Barat	20 177	1.05	1.86	1.85	1.85	90	109	135
16. Nusa Tenggara Timur	47 876	2.49	2.03	1.92	1.86	41	48	57
17. Timor Timur	14 874	0.78	-	-	0.38	-	-	37
NUSA TENGGARA	88 488	4.61	5.73	5.55	5.76	63	75	96
18. Kalimantan Barat	146 760	7.65	1.63	1.69	1.68	11	14	17
19. Kalimantan Tengah	152 600	7.95	0.51	0.59	0.65	3	5	6
20. Kalimantan Selatan	37 660	1.96	1.52	1.42	1.40	39	45	55
21. Kalimantan Timur	202 440	10.55	0.57	0.62	0.83	3	4	6
KALIMANTAN	539 460	28.11	4.23	4.32	4.56	8	10	12
22. Sulawesi Utara	19 023	0.99	1.35	1.44	1.43	69	90	111
23. Sulawesi Tengah	69 726	3.63	0.71	0.77	0.87	10	13	18
24. Sulawesi Selatan	72 781	3.79	4.65	4.34	4.11	62	71	83
25. Sulawesi Tenggara	27 686	1.44	0.58	0.60	0.64	20	26	34
S U L A W E S I	189 216	9.85	7.29	7.15	7.05	38	45	55
26. M a l u k u	74 505	3.88	0.81	0.92	0.96	11	15	19
27. Irian Jaya	421 981	21.99	0.78	0.78	0.79	2	2	3
MALUKU+IRIAN JAYA	496 486	25.87	1.59	1.70	1.75	3	4	5
I N D O N E S I A	1 919 443	100.00	100.00	100.00	100.00	51	62	77



daerah-daerah yang potensi kekayaan alamnya bernilai ekonomis sangat besar. Kebijakan semacam itu tidak hanya mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, melainkan juga mempengaruhi pertumbuhan dan mobilitas penduduk di setiap daerah.

Dalam Tabel 1, terlihat bahwa Produk Domestik Bruto (PDB) dan pertumbuhan PDB setiap propinsi, tidak sama. PDB propinsi-propinsi di Pulau Jawa, Riau, Kalimantan Timur dan Irian Jaya, relatif lebih besar daripada propinsi-propinsi lainnya, karena propinsi-propinsi tersebut keadaan geografi, iklim dan potensi kekayaan alamnya lebih baik. Di samping itu, perbandingan PDB beberapa daerah dengan dan tanpa kekayaan alam yang bernilai ekonomis besar, ternyata juga sangat menyolok. Yaitu, antara lain PDB Propinsi Riau dalam tahun 1979 dengan minyak bumi tercatat Rp. 1.681,9 milyar, sedangkan tanpa minyak bumi hanya sebanyak Rp. 213,0 milyar; PDB Propinsi Kalimantan Timur dengan minyak bumi tercatat Rp. 1.035,1 milyar, sedangkan tanpa minyak bumi hanya sebanyak Rp. 379,2 milyar; dan, PDB Propinsi Irian Jaya dengan pertambangan tercatat Rp. 269,6 milyar, sedangkan tanpa nilai tambang hanya sebanyak Rp. 127,6 milyar. Selain itu, juga terlihat bahwa pertumbuhan PDB Propinsi Daerah Istimewa Aceh selama tahun 1975 - 1979 paling tinggi, yaitu sebesar 24,5% Ini mungkin sekali terjadi akibat banyaknya penanaman modal dan sudah beroperasinya perusahaan gas alam cair di propinsi tersebut.

Di samping itu, dalam Tabel 2, terlihat bahwa persebaran penduduk Indonesia hingga tahun 1980, masih belum merata, yaitu, sebanyak 61,88 % berada di Kepulauan Jawa yang luasnya hanya 6,89 % dari luas wilayah Indonesia; sebanyak 19,00 % berada di Kepulauan Sumatera yang luasnya 24,67 % dari luas wilayah Indonesia; sebanyak 7,05 % berada di Kepulauan Sulawesi yang luasnya 9,85 % dari luas wilayah Indonesia; sebanyak 5,76 % berada di Kepulauan Nusa Tenggara yang luasnya 4,61 % dari luas wilayah Indonesia; sebanyak 4,56 % berada di Kepulauan Kalimantan yang luasnya 28,11 % dari luas wilayah Indonesia; dan, hanya 1,75 % yang berada di Kepulauan Maluku dan Irian Jaya, padahal luasnya 25,87 % dari luas seluruh wilayah Indonesia. Masih memusatnya sebagian besar penduduk Indonesia di Pulau Jawa, mungkin sekali karena berbagai sektor ekonominya, baik sektor pertanian maupun non-pertaniannya, masih berkembang dan memberi penghidupan yang layak, sehingga penduduknya enggan meninggalkan Pulau Jawa, bahkan pertumbuhan kota-kota besarnya menjadi daya tarik penduduk kepulauan lainnya.

Namun demikian, jika data dalam Tabel 3 dihubungkan dengan Tabel 1, terlihat adanya gejala-gejala yang sangat positif, yaitu daerah-daerah luar Pulau Jawa yang pertumbuhan ekonominya lebih tinggi daripada pertumbuh-

Tabel 3

## PERTUMBUHAN KEPADATAN PENDUDUK INDONESIA

PROPINSI/KEPULAUAN	Kepadatan Penduduk Per Km2			Pertumbuhan (%)	
	1961	1971	1980	'61—'80	'71—'80
1. D.I. Aceh	29	36	47	62,06	30,55
2. Sumatera Utara	70	93	118	68,57	26,88
3. Sumatera Barat	47	56	68	44,68	21,42
4. Riau	13	17	23	76,92	35,29
5. Jambi	17	22	32	88,23	45,45
6. Sumatera Selatan	27	33	45	66,66	36,36
7. Bengkulu	19	24	36	89,47	50,00
8. Lampung	50	83	139	178,00	67,46
<i>SUMATERA</i>	33	44	59	78,78	34,09
9. DKI Jakarta	5.039	7.761	11.023	118,75	42,03
10. Jawa Barat	380	467	593	56,05	26,98
11. Jawa Tengah	538	640	742	37,91	15,93
12. D.I. Yogyakarta	707	785	868	22,77	10,57
13. Jawa Timur	455	532	609	33,84	14,47
<i>JAWA</i>	476	576	690	44,95	19,79
14. Bali	320	381	444	38,75	16,53
15. Nusa Tenggara Barat	90	109	135	50,00	23,85
16. Nusa Tenggara Timur	41	48	57	39,02	18,75
17. Timor Timur	—	—	37	—	—
<i>NUSA TENGGARA</i>	63	75	96	52,38	28,00
18. Kalimantan Barat	11	14	17	54,54	21,42
19. Kalimantan Tengah	3	5	6	100,00	20,00
20. Kalimantan Selatan	39	45	55	41,02	22,22
21. Kalimantan Timur	3	4	6	100,00	50,00
<i>KALIMANTAN</i>	8	10	12	50,00	20,00
22. Sulawesi Utara	69	90	111	60,86	23,33
23. Sulawesi Tengah	10	13	18	80,00	38,46
24. Sulawesi Selatan	62	71	83	33,87	16,90
25. Sulawesi Tenggara	20	26	34	70,00	30,76
<i>SULAWESI</i>	38	45	55	44,73	22,22
26. <i>MALUKU</i>	11	15	19	36,36	26,66
27. <i>IRIAN JAYA</i>	2	2	3	50,00	50,00
INDONESIA	51	62	77	50,98	24,19

Sumber: BPS, Statistik Indonesia 1983, hal. 44



an daerah-daerah di Pulau Jawa, ternyata pertumbuhan kepadatan penduduknya lebih tinggi daripada pertumbuhan kepadatan penduduk daerah-daerah di Pulau Jawa. Hal ini, terlihat bahwa pertumbuhan kepadatan penduduk Kepulauan Sumatera dari tahun 1961 hingga tahun 1980 meningkat 78,78 % dan dari tahun 1971 hingga tahun 1980 meningkat 34,09 %; dan, pertumbuhan kepadatan penduduk Kepulauan Kalimantan dari tahun 1961 hingga tahun 1980 meningkat 50,00 % dan dari tahun 1971 hingga tahun 1980 meningkat 20,00 %; sedangkan pertumbuhan kepadatan penduduk Pulau Jawa dari tahun 1961 hingga tahun 1980 hanya 44,95 % dan dari tahun 1971 hingga tahun 1980 hanya 19,79 %. Hal itu berarti, pertumbuhan ekonomi daerah-daerah di luar Pulau Jawa telah merangsang terjadinya mobilitas penduduk, terutama mampu menarik para migran dan sirkulator dari daerah-daerah yang penduduknya padat.

#### KECENDERUNGAN MOBILITAS PARA MIGRAN

Data-data dari Biro Pusat Statistik (BPS),<sup>2</sup> menunjukkan bahwa perpindahan penduduk di Indonesia semakin meningkat. Dalam Tabel 3, terlihat bahwa jumlah para migran dalam tahun 1971 tercatat sebanyak 2.777.000 orang dan dalam tahun 1980 sebanyak 5.303.000 orang, atau mengalami kenaikan sebanyak 90,96 %. Di samping itu, juga terlihat bahwa persentase para migran ke Pulau Jawa dan Sumatera, cenderung semakin menurun, sebaliknya para migran ke kepulauan dan pulau-pulau lainnya, cenderung semakin meningkat. Perkembangan perpindahan penduduk itu merupakan suatu gejala yang positif, terutama bagi usaha pemerataan penyebaran penduduk antar pulau di Indonesia.

Namun demikian, jika diamati lebih mendalam, perkembangan tersebut juga masih mengandung hal-hal yang memprihatinkan, terutama karena baik dalam tahun 1971 maupun 1980, Pulau Jawa masih menjadi tujuan utama para migran dari pulau-pulau lainnya. Sebagian besar para migran yang ke Pulau Jawa itu, ternyata menetap di kota-kota besar, terutama Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, yang juga menjadi pusat urbanisasi penduduk pedesaan Pulau Jawa sendiri. Dalam Tabel 4, terlihat bahwa jumlah para migran dari Pulau Jawa dalam tahun 1971 sebanyak 1.935 ribu orang atau 69,67 % dan dalam tahun 1980 sebanyak 3.584 ribu orang atau 67,58 % dari seluruh migran, sedangkan yang masuk dalam tahun 1971 sebanyak 583 ribu orang atau 20,99 % dan dalam tahun 1980 sebanyak 1.092 ribu orang atau 20,59 % dari seluruh migran. Dengan demikian, jumlah netto migran dari Pulau Jawa hanya sebanyak 1.352.000 orang dalam tahun 1971 dan sebanyak 2.492.000

<sup>2</sup>BPS, *Analisa Migrasi Indonesia, dan Perpindahan Penduduk Antar Propinsi di Indonesia*.

Tabel 4

**MIGRAN SELAMA HIDUP ANTAR PULAU  
1971 DAN 1980**

Propinsi Asal	Tahun	Propinsi Tujuan (ribuan)					Jumlah
		Sumatera	Jawa	Kali- mantan	Sulawesi	Kepulau- an lain	
Sumatera	1971	—	348	7	8	6	369
	(%)	—	94,30	1,89	2,16	1,62	100
	1980	—	718	26	23	20	787
	(%)	—	91,23	3,30	2,92	2,54	100
Jawa	1971	1.735	—	90	57	53	1.935
	(%)	89,66	—	4,65	2,94	2,73	100
	1980	2.906	—	374	167	137	3.584
	(%)	81,08	—	10,43	4,65	3,82	100
Kalimantan	1971	17	75	—	6	2	100
	(%)	17,00	75,00	—	6,00	2,00	100
	1980	19	122	—	10	5	156
	(%)	12,17	78,20	—	6,41	3,20	100
Sulawesi	1971	90	98	23	—	52	263
	(%)	34,22	37,26	8,74	—	19,77	100
	1980	145	137	123	—	140	545
	(%)	26,60	25,13	22,56	—	25,68	100
Kepulauan lain	1971	28	62	3	17	—	110
	(%)	25,45	56,36	2,72	15,45	—	100
	1980	31	115	11	74	—	231
	(%)	13,41	49,78	4,76	32,03	—	100
Jumlah	1971	1.870	583	123	88	113	2.777
	(%)	67,33	20,99	4,42	3,16	4,06	100
	1980	3.101	1.092	534	274	302	5.303
	(%)	58,47	20,59	10,06	5,16	5,69	100

*Keterangan :* tidak termasuk yang lahir di luar negeri, Timor-Timur dan mereka yang tempo lahirnya tidak terjawab.

*Sumber:* BPS, *Perpindahan Penduduk Antar Propinsi di Indonesia*.



orang dalam tahun 1980 atau hanya sebesar 2,72 % dari seluruh penduduk Pulau Jawa dalam tahun 1980.

Kepulauan Sumatera juga masih menjadi tujuan para migran yang ke-2 setelah Pulau Jawa, tetapi jika ditinjau dari jumlah migran yang masuk, Kepulauan Sumatera merupakan penerima migran yang terbesar. Jumlah migran yang masuk sebanyak 1.870 ribu orang dalam tahun 1971 atau 67,33 % dan sebanyak 3.101 ribu orang dalam tahun 1980 atau 58,47 % dari seluruh migran, sedangkan yang keluar hanya 369 ribu orang dalam tahun 1971 atau 13,28 % dan sebanyak 787 ribu orang dalam tahun 1980 atau 14,84 % dari seluruh migran. Dari jumlah migran yang masuk itu, ternyata sebagian besar berasal dari Pulau Jawa, yaitu sebanyak 1.735 ribu orang dalam tahun 1971 atau 92,78 % dan sebanyak 2.906 ribu orang dalam tahun 1980 atau 93,71 %. Akan tetapi, sebagian besar migran yang keluar ternyata menuju Pulau Jawa, yaitu sebanyak 318 ribu orang dalam tahun 1971 atau 94,30 % dan sebanyak 118 ribu orang dalam tahun 1980 atau 91,23 %.

Berdasarkan data-data migrasi tersebut, diperoleh suatu kesan bahwa mobilitas penduduk selama tahun 1971 hingga 1980, belum banyak artinya bagi usaha pemerataan penyebaran penduduk dan pengembangan wilayah. Karena, perpindahan penduduk yang masih memusat ke Kepulauan Sumatera dan Jawa, akan meningkatkan kepadatan penduduk dua kepulauan itu, sehingga daya dukung lingkungannya pun akan semakin menurun. Jika mobilitas penduduk itu berlangsung terus-menerus, maka keseimbangan kepadatan penduduk dan daya dukung lingkungannya akan menjadi tidak proporsional lagi, sehingga dapat menghambat usaha pengembangan wilayah dan peningkatan kesejahteraan penduduk kedua kepulauan itu. Lagi pula, sebagian besar migran yang masuk ke Pulau Jawa menuju ke kota-kota besar yang juga menjadi tujuan utama perpindahan penduduk dari desa-desa Pulau Jawa sendiri. Itu semua dapat menimbulkan persaingan yang keras dalam mencari pekerjaan, bahkan mungkin sekali akan menimbulkan konflik sosial, dan tidak mustahil terjadinya pergolakan politik.<sup>3</sup>

## PERSPEKTIF MOBILITAS SOSIAL

Data-data dari BPS lainnya,<sup>4</sup> yaitu terutama tentang PDB nasional dan regional, juga menunjukkan bahwa seluruh bidang kehidupan masyarakat

<sup>3</sup> Myron Weiner, *Demografi Politik* (Yogyakarta: PPSK—UGM, 1981), hal. 52.

<sup>4</sup> BPS, *Statistik Indonesia 1975*, dan *Sensus Penduduk 1980, Seri S.2*, serta *Statistik Indonesia* 1983.

Tabel 5

**PRODUK DOMESTIK BRUTO ATAS DASAR HARGA KONSTAN  
1973**

Lapangan Usaha	1978 (Milyar Rp)	1982 (Milyar Rp)	Kenaikan (%)
1. <i>Pertanian</i>	3.134,8	3.669,8	17,06
2. <i>Pertambangan</i>	1.048,8	939,8	-10,39
3. <i>Industri</i>	1.235,6	1.900,7	53,82
4. <i>Listrik</i>	56,9	105,5	85,41
5. <i>Bangunan</i>	528,9	757,8	43,27
6. <i>Perdagangan</i>	1.530,3	2.158,8	41,07
7. <i>Angkutan</i>	514,2	716,6	39,36
8. <i>Keuangan</i>	164,6	258,4	56,98
9. <i>Sewa Rumah</i>	287,6	377,4	31,22
10. <i>Pemerintahan</i>	767,9	1.114,5	45,13
11. <i>Jasa</i>	296,9	326,1	9,83
<i>PDB Non-Pertanian</i>	6.431,7	8.655,6	34,57
<b>Total PDB</b>	<b>9.566,5</b>	<b>12.325,4</b>	<b>28,83</b>

*Sumber: BPS, Statistik Indonesia 1983.*

Tabel 6

**PENDUDUK YANG BEKERJA MENURUT LAPANGAN PEKERJAAN**

Lapangan Pekerjaan	1971		1980		Kenaikan %
	Jumlah	%	Jumlah	%	
1. <i>Pertanian</i>	26.473.477	64,16	28.834.041	55,93	8,91
2. <i>Pertambangan</i>	85.828	0,20	387.251	0,75	351,19
3. <i>Industri</i>	2.681.952	6,49	4.680.051	9,07	74,50
4. <i>Listrik</i>	37.359	0,09	66.089	0,12	76,90
5. <i>Bangunan</i>	678.472	1,64	1.657.148	3,21	144,24
6. <i>Perdagangan</i>	4.261.561	10,32	6.678.952	12,95	56,72
7. <i>Angkutan</i>	951.354	2,30	1.468.419	2,84	54,35
8. <i>Keuangan</i>	93.462	0,22	302.345	0,58	223,49
9. <i>Jasa-jasa</i>	4.119.552	9,98	7.144.523	13,85	73,42
<i>Non-Pertanian</i>	14.787.739	35,83	22.719.081	44,06	53,63
<b>Total</b>	<b>41.261.216</b>	<b>100,00</b>	<b>51.553.122</b>	<b>100,00</b>	<b>24,94</b>

*Sumber: BPS, Statistik Indonesia 1975;  
BPS, Sensus Penduduk 1980 Seri S.2, hal. 240.*



mengalami kemajuan (lihat Tabel 5). Di samping itu, ditinjau dari segi perkembangan penduduk yang bekerja menurut lapangan pekerjaannya, terlihat juga bahwa selama ini telah terjadi pergeseran-pergeseran dalam lapangan pekerjaan (lihat Tabel 6). Data dalam Tabel 6, menunjukkan bahwa persentase penduduk yang bekerja di sektor pertanian mengalami penurunan, yaitu dari 64,16 % dalam tahun 1971, menjadi 55,93 % dalam tahun 1980, atau turun sebanyak 8,23 %. Dan, selama tahun 1971 hingga 1980, jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian hanya meningkat 8,91 %. Sebaliknya, persentase penduduk yang bekerja di sektor-sektor non-pertanian mengalami kenaikan cukup tinggi, yaitu dari 35,83 % dalam tahun 1971, menjadi 44,06 % dalam tahun 1980, atau naik 8,23 %. Bahkan, jumlah penduduk yang bekerja di sektor-sektor non-pertanian selama tahun 1971 hingga 1980, meningkat secara pesat, yaitu dari 14.787.739 orang dalam tahun 1971, menjadi 22.719.081 orang dalam tahun 1980, atau selama sembilan tahun bertambah 7.931.342 orang, atau meningkat 53,53 %. Hal itu berarti bahwa selama tahun 1971 hingga tahun 1980, telah terjadi mobilitas sosial dari sektor pertanian ke sektor-sektor non-pertanian.

Data-data tentang perpindahan penduduk, menunjukkan bahwa sebagian besar para migran, baik yang ke Pulau Jawa maupun yang ke kepulauan lainnya, dan baik yang menetap di kota-kota maupun di pedesaan, berpendidikan rendah, yaitu para migran yang menetap di kota-kota, 8,10 % tidak sekolah dan 49,85% hanya berpendidikan sekolah dasar, sedangkan yang menetap di pedesaan, 18,82 % tidak sekolah dan 63,89 % hanya berpendidikan sekolah dasar. Namun demikian, jika dibandingkan dengan penduduk non-migran, ternyata tingkat pendidikan para migran relatif lebih tinggi daripada tingkat pendidikan non-migran. Ini berarti bahwa pendidikan mampu memacu mobilitas penduduk. Karena, orang yang berpendidikan, pandangannya lebih luas, serta lebih berani mengambil keputusan untuk pindah tempat tinggal dan pekerjaan guna memperbaiki atau meningkatkan mutu hidupnya.

Hasil suatu penelitian di Jawa Timur, menunjukkan bahwa faktor yang paling dominan dalam pengambilan keputusan untuk melakukan migrasi adalah faktor ekonomi, yaitu untuk mencari pekerjaan, bekerja, berdagang dan pindah pekerjaan.<sup>5</sup> Akan tetapi, karena sebagian besar penduduk Indonesia, khususnya para migran, berpendidikan rendah, maka sebagian besar penduduk Indonesia dan para migran masih lebih banyak yang bekerja di sektor pertanian, sedangkan yang bekerja di sektor non-pertanian yang memerlukan ketrampilan atau keahlian, masih sedikit. Lagi pula, walaupun

<sup>5</sup> Riwanto Tirtosudarmo, *Migration Decision Making: The Case of East Jawa* (Jakarta: Leknas - LIPI, 1985), hal. 70.

Tabel 7

**PERSENTASE MIGRAN MENURUT PENDIDIKAN,  
LAPANGAN PEKERJAAN DAN JENIS PEKERJAAN UTAMA (1980)**

Pendidikan, Lapangan dan Jenis Pekerjaan	Kepulauan					Indonesia	
	Sumatera	Jawa	Kalimantan	Sulawesi	Lainnya	Kota	Desa
<b>Pendidikan :</b>							
- Tak sekolah	17,97	8,72	19,50	17,18	11,73	8,10	18,82
- SD	65,34	51,17	54,73	57,49	52,17	49,85	63,89
- SLTP	7,81	15,80	11,70	10,21	15,07	16,23	8,37
- SLTA	8,85	24,27	14,06	15,10	20,99	25,79	8,88
- Tak Terjawab	0,03	0,04	0,01	0,02	0,04	0,03	0,04
- Jumlah	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<b>Lapangan Pekerjaan :</b>							
- Pertanian	62,60	5,74	39,30	53,28	20,48	2,27	60,20
- Pertambangan, Pengolahan dan Bangunan	10,93	22,56	15,78	12,76	11,10	20,83	13,10
- Jasa	25,77	70,51	44,28	33,51	67,38	75,76	25,98
- Tak Terjawab	0,70	1,19	0,64	0,45	1,04	1,14	0,72
- Jumlah	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<b>Jenis Pekerjaan :</b>							
- Profesional, Tehnisi dan Sejenis*	15,57	35,14	22,21	22,94	42,99	38,38	15,69
- Jasa	4,39	26,33	9,69	3,71	10,47	26,25	4,86
- Pertanian	62,48	5,61	38,34	52,53	20,41	2,20	59,82
- Produksi**	15,40	28,55	25,86	18,26	20,19	28,79	16,97
- Tak Terjawab	2,16	4,37	3,90	2,56	5,94	4,38	2,66
- Jumlah	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**Keterangan:** \* Termasuk tenaga kepemimpinan, ketatalaksanaan, tata usaha dan usaha penjualan.

\*\* Termasuk operator alat angkutan dan yang sejenis.

**Sumber:** BPS Perpindahan Penduduk Antar Propinsi di Indonesia.



mereka mendapatkan pekerjaan, jenis pekerjaan utamanya jelas bukan sebagai tenaga profesional, kepemimpinan, ketatalaksanaan atau administrator.

Hal itu berarti bahwa mobilitas penduduk Indonesia yang berlangsung selama ini, lebih banyak yang berupa mobilitas horisontal, yaitu suatu peralihan individu atau obyek-obyek sosial lainnya dari suatu kelompok sosial ke kelompok sosial lainnya yang sederajat.<sup>6</sup> Namun demikian, hal itu tidaklah berarti bahwa selama ini tidak ada penduduk yang mampu atau berhasil melakukan mobilitas sosial vertikal yang naik sama sekali. Karena, sejak Pelita I hingga sekarang, peluang terjadinya mobilitas vertikal yang naik semakin terbuka lebar, yaitu melalui saluran sekolah, kegiatan ekonomi, serta organisasi-organisasi fungsional, profesi dan politik. Hal itu semakin nyata terlihat dari beberapa indikasi, yaitu antara lain semakin banyaknya pemuda dan pemuda desa yang menjadi guru, anggota ABRI dan pegawai negeri lainnya serta karyawan perusahaan-perusahaan swasta, baik perusahaan swasta nasional maupun asing, bahkan banyak yang mampu menduduki posisi-posisi penting dalam lingkungan pekerjaannya. Hanya saja, jumlah ataupun persentase yang mampu melakukan mobilitas vertikal yang naik, masih sedikit.

## PENUTUP

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa mobilitas penduduk Indonesia cenderung semakin meningkat dan dinamis. Namun demikian, ada kesan bahwa mobilitas penduduk selama ini masih belum banyak menunjang usaha pencapaian kehidupan yang lebih baik di masa mendatang. Karena, tingkat pendidikan sebagian besar penduduk Indonesia masih rendah, sehingga keberanian untuk melakukan pindah tempat tinggal ataupun pekerjaan yang dapat memberi penghidupan yang lebih baik pun masih rendah. Lagi pula, walaupun ada yang telah berani melakukan mobilitas sosial, tetapi karena pendidikannya sangat rendah, maka pekerjaan yang diperolehnya pun hanya sederajat dengan pekerjaan sebelumnya.

Di samping itu, sebagian besar para migran yang menetap di kepulauan luar Jawa, khususnya yang berasal dari Pulau Jawa, masih tetap bekerja di sektor pertanian yang luas dan daya dukung lahan pertaniannya mungkin sekali sangat terbatas, sehingga tidak akan mampu menjadi sumber penghidupan yang layak bagi generasi-generasi berikutnya. Sementara itu, para migran

---

<sup>6</sup>Soerjono Soekanto, *Sosiologi-Suatu Pengantar* (Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1977), hal. 150.

yang masuk di Pulau Jawa, sebagian besar menetap di kota-kota besar yang juga menjadi pusat urbanisasi penduduk pedesaan Pulau Jawa sendiri, sehingga dapat mempertajam persaingan dalam mendapatkan pekerjaan, meningkatkan jumlah pengangguran dan menimbulkan kampung-kampung miskin baru. Jika mobilitas penduduk seperti itu terus meningkat, mungkin sekali akan menimbulkan konflik sosial, yaitu antara lain berupa pergolakan dalam kesempatan kerja dan pertentangan para pendatang dengan penduduk setempat, sehingga tidak mustahil timbulnya pergolakan politik.

Oleh karena itu, aspek-aspek mobilitas penduduk tersebut perlu diperhatikan, supaya mobilitas penduduk berlangsung secara terarah, yaitu menunjang pemerataan penyebaran penduduk, pengembangan daerah-daerah dan peningkatan kesejahteraan. Mobilitas penduduk seperti itu dapat diarahkan dengan berbagai cara, yaitu yang terutama adalah dengan memperluas pemerataan pendidikan dan latihan, yakni antara lain dengan meningkatkan pelaksanaan kewajiban belajar dari tingkat SD sampai dengan tingkat SMP. Di samping itu, pengembangan daerah-daerah yang potensi ekonominya besar dan kepadatan penduduknya masih rendah juga perlu dipercepat. Dalam pengembangan daerah-daerah tersebut, prasarana lalu-lintas antar daerah dan pulaunya, perlu lebih diperhatikan, sehingga terjalin dalam rangkaian jaringan lalu-lintas lokal, regional dan nasional. Makin meningkatnya pendidikan penduduk, berkembangnya berbagai usaha non-pertanian dan lancarnya lalu-lintas antar pulau, diperkirakan tidak hanya meningkatkan mobilitas penduduk, melainkan juga memperluas interaksi sosial antar suku, sehingga akan mempercepat proses persatuan dan kesatuan bangsa.



# **Urbanisasi dan Implikasi Sosial-Ekonominya Terhadap Migran**

Iwan P. HUTAJULU\*

## **PENDAHULUAN**

Urbanisasi biasanya diartikan secara kuantitatif sebagai proses berpindahnya penduduk dari daerah pedesaan ke kota. Namun secara kualitatif urbanisasi berarti proses pengkotaan atau semakin berubahnya lingkungan hidup manusia menjadi bercirikan kehidupan kota. Gerak penduduk dari desa ke kota sering dipandang sebagai suatu masalah yang merisaukan. Hal ini disebabkan oleh cara memandang masalah urbanisasi dari sudut daya dukung ekonomis kota terhadap pendatang baru. Pertambahan fasilitas dan lapangan kerja baru tidak sepadan dengan pertambahan penduduk, karena arus urbanisasi di samping pertambahan secara alamiah.

Di lain pihak, urbanisasi dapat dianggap sebagai prakondisi untuk modernisasi dan pembangunan. Apabila kota dianggap merupakan prakondisi untuk modernisasi dan pembangunan, maka arus urbanisasi dapat dipandang sebagai faktor yang berpengaruh terhadap sosial-ekonomis migran. Dengan demikian urbanisasi sebagai hal yang tak dapat dielakkan dalam pembangunan.

## **PERKEMBANGAN URBANISASI**

Dibandingkan dengan bagian-bagian lain dunia, Asia Tenggara (kecuali Singapura dan Brunei) hanya sedikit sekali mengalami urbanisasi. Dalam tahun 1970 hanya 20% dari penduduk Asia Tenggara berdiam di perkotaan

---

\* Staf CSIS.

Tabel 1

URUTAN JUMLAH PENDUDUK 30 KOTA DI INDONESIA  
TAHUN 1971 DAN 1980, DAN PERKEMBANGANNYA

Perubahan Urutan Kota 1971-1980	Urutan Tahun (1971)	Urutan Tahun (1980)	Jumlah Penduduk (1971)	Jumlah Penduduk (1980)	% Perkem- bangan 1971-1980
<i>Naik:</i>					
Medan	05	04	635.562	1.378.955	8,5
Padang	14	09	196.339	480.922	10,3
Balikpapan	22	15	137.340	280.675	8,2
Samarinda	21	16	137.782	264.718	7,4
Jambi	19	18	158.559	230.373	4,2
Ambon	31	22	79.636	208.898	11,6
<i>Turun:</i>					
Semarang	04	05	646.590	1.026.671	5,2
Surakarta	09	10	414.285	469.888	1,4
Yogyakarta	10	11	314.629	398.727	1,7
Banjarmasin	11	12	281.673	381.286	3,4
Pontianak	12	13	217.555	304.778	3,8
Tanjungkarang	13	14	198.986	284.275	4,0
Bogor	15	17	195.873	247.409	2,6
Cirebon	17	19	178.529	223.776	2,5
Kediri	16	20	178.865	221.830	2,4
Manado	18	21	170.181	217.159	2,7
Pakan Baru	20	23	145.030	186.262	2,8
Madiun	23	24	136.147	150.562	1,1
Pematang Siantar	24	25	129.232	150.376	1,7
Pekalongan	25	26	111.201	132.558	1,9
Magelang	26	28	110.308	123.484	1,2
Sukabumi	28	29	96.242	109.994	1,5
<i>Tetap:</i>					
Jakarta	01	01	4.579.303	6.503.449	3,9
Surabaya	02	02	1.556.255	2.027.913	2,9
Bandung	03	03	1.200.380	1.462.637	2,2
Palembang	06	06	582.961	787.187	3,4
Ujungpandang	07	07	434.766	709.038	5,5
Malang	08	08	422.428	511.780	2,1
Tegal	27	27	105.752	131.728	2,4
Probolinggo	30	30	82.008	100.296	2,2

*Sumber:* Diolah kembali berdasarkan sumber Biro Pusat Statistik.



dan 12% di kota-kota berpenduduk 100.000 atau lebih.<sup>1</sup> Dengan demikian di tahun 1970, sekitar 80% dari penduduk Asia Tenggara masih tetap dapat digolongkan penduduk pedesaan, sampai baru-baru ini di kebanyakan negara-negara Asia Tenggara tidak terdapat penyusutan yang relatif besar dalam penduduk pedesaan.

Di Indonesia hanya 17,5% dari penduduk berdiam di kota pada tahun 1971. Persentase penduduk yang tinggal di daerah perkotaan pada tahun 1980 masih menunjukkan angka kurang dari 25%, yaitu 22,4%. Jika proses pertumbuhan proporsi penduduk yang menetap di daerah perkotaan diartikan juga sebagai urbanisasi, maka tingkat urbanisasi di Indonesia dapat digolongkan masih rendah.

Di Indonesia pada tahun 1980 terdapat 30 kota yang berpenduduk 100.000 atau lebih. Perkembangan penduduk di 30 kota di Indonesia pada tahun 1971 dan 1980 dapat dilihat pada Tabel 1.

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa hanya kota-kota di luar Jawa seperti: Medan, Padang, Balikpapan, Samarinda, Jambi dan Ambon mengalami tingkat urbanisasi yang sangat berarti pada antar sensus 1971-1980. Hal ini dapat dilihat dari nomor urutan kotanya yang *naik* pada tahun 1980. Pertumbuhan yang pesat dari kota Medan, Padang dan Ambon dapat dikatakan disebabkan oleh adanya industri. Di samping itu adanya reklasifikasi daerah sekitar kota-kota itu masuk ke dalam batas administrasi kota. Medan telah melampaui tingkat kota yang berpenduduk jutaan sejak 1973. Perluasan kota Medan sampai ke bagian kota Belawan diperkirakan berpenduduk sekitar 1,2 juta.<sup>2</sup> Ambon juga mengalami perluasan batas-batas kota pada periode 1970-an. Perluasan batas administrasi kota juga dapat merupakan salah satu sebab meningkatnya migran dari daerah lain yang bekerja sebagai pegawai-pegawai pemerintahan atau perusahaan swasta.<sup>3</sup> Pertumbuhan kota Balikpapan, Samarinda, Jambi dan Ambon disebabkan karena adanya pembangunan industri minyak mentah, penebangan kayu (logging), pengolahan hasil hutan lainnya dan mungkin sebagai satu-satunya kota pelabuhan untuk daerah tersebut. Kemungkinan yang lain, adalah meningkatnya fungsi kota sebagai pusat kegiatan sosial dan ekonomi.

---

<sup>1</sup>Y.M. Yeung dan C.P. Lo, *Changing South-East Asian Cities: Readings on Urbanization* (Singapore: Oxford University Press, 1976), hal.xv.

<sup>2</sup>Lihat Sugijanto Soegijoko dan Budhy Tjahyati Sugijanto, "Daerah Perkotaan: Tinjauan Menuju Perumusan Strategi Pembangunan Perkotaan," *Prisma*, No. 3, April 1976, hal. 77-78.

<sup>3</sup>Lihat Hans Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan* (Jakarta: LP3ES, 1982), hal. 110, dan juga lihat Sugijono Soegijoko dan Budhy Tjahyati Sugijanto, *op. cit.*, hal. 78.

Yang mengejutkan adalah *turunnya* nomor urutan kota untuk kebanyakan kota di Jawa, seperti Semarang, Surakarta, Yogyakarta, Bogor, Cirebon, Kediri, Madiun, Pekalongan, Magelang dan Sukabumi. Semarang pada nomor urutan kota turun, tetapi sebenarnya mengalami pertambahan penduduk rata-rata 5,2% pada periode 1971-1980. Hal ini mungkin disebabkan adanya reklasifikasi daerah sekitar kota-kota itu masuk ke dalam batas administrasi kota. Kemungkinan yang lain adalah meningkatnya fungsi kota sebagai pusat kegiatan perdagangan untuk daerah Jawa Tengah. Kegiatan ini merangsang para migran yang datang ke Semarang untuk bergerak di bidang kegiatan perekonomian sektor informal. Surakarta, Yogyakarta, Bogor, Cirebon, Kediri, Madiun, Pekalongan, Magelang dan Sukabumi tidak mengalami migrasi netto yang berarti, bahkan dapat dikatakan lebih banyak penduduk yang ke luar. Hal ini mungkin disebabkan wilayah penunjang (*hinterland*) dari kota-kota itu kurang begitu subur, sehingga penduduk sekitar kota itu banyak yang berpindah ke tempat lain untuk mencari nafkah.<sup>4</sup> Di samping itu penduduk kota itu juga melakukan migrasi ke pusat-pusat pertumbuhan lainnya, seperti Jakarta, Surabaya dan Semarang. Untuk pertumbuhan Yogyakarta dan Surakarta yang belum berarti dapat diterangkan, karena ciri khas dari kota-kota itu sebagai kota budaya dan pendidikan. Hal ini menyebabkan migran yang masuk ke kota itu terbatas pada mereka yang mencari pendidikan dan seniman.

Di lain pihak, kota-kota di luar Jawa yang *turun* nomor urutan kotanya hanya sedikit, seperti Banjarmasin, Pontianak, Tanjungkarang, Manado dan Pekanbaru. Tanjungkarang meskipun turun nomor urutan kotanya, tetapi sebenarnya mengalami pertumbuhan penduduk yang berarti, yaitu rata-rata per tahun 4% pada periode 1971-1980. Hal ini mungkin disebabkan meningkatnya fungsi kota itu sebagai pusat pertumbuhan sosial-ekonomi untuk para migran di Propinsi Lampung. Di samping itu dengan ditambahnya pelabuhan ferry Bakuheni telah memperlancar arus para migran dari Jawa. Turunnya nomor urutan kota untuk Banjarmasin, Pontianak, Manado dan Pekanbaru menunjukkan bahwa kota-kota itu tidak mengalami migrasi netto yang berarti. Hal ini mungkin disebabkan sebagian dari penduduknya melakukan migrasi ke kota-kota di Pulau Jawa.

Kota-kota seperti, Jakarta, Surabaya, Bandung, Palembang, Ujungpandang, Malang, Tegal dan Probolinggo, bahkan *tetap* nomor urutan kotanya. Hal ini disebabkan migrasi yang masuk ke kota-kota itu bersamaan dengan migrasi keluar yang jumlahnya mengimbangi jumlah pendatang. Pembangunan gedung-gedung perkantoran, pusat perdagangan, toko, hotel, res-

---

<sup>4</sup>Lihat Sri Pamoedjo Rahardjo, "Urbanisasi dan Implikasi Kebijakan Perkotaan," *Forum Ekonomi*, No. 11, Agustus 1984, hal. 53.



toran di kota Jakarta dan Surabaya memaksa sebagian penduduknya untuk meninggalkan kota dan memilih tempat tinggal di daerah sekeliling kota tersebut. Hal ini ditunjukkan dari 42,12% migran ke luar Jakarta menuju Jawa Barat, sedangkan 64,33% migran dari Jawa Barat menetap di Jakarta atau di pinggiran kota Jakarta yang berbatasan dengan Jawa Barat.<sup>5</sup> Keadaan ini menyebabkan makin meningkatnya peranan migran maupun penduduk yang tinggal di luar batas wilayah kota di bidang kegiatan perekonomian di sektor formal maupun informal.

Bila wilayah Indonesia dibagi ke dalam 2 kelompok, yaitu Jawa dan luar Jawa, maka dapat diketahui bahwa tingkat pertumbuhan kota-kota di Jawa sebenarnya masih rendah (lihat Tabel 1). Jika diperhitungkan angka pertambahan alamiah sekitar 2% setahun, maka untuk kebanyakan kota itu urbanisasi dapat dikatakan tidak ada. Angka pertambahan di bawah 2% untuk Surakarta, Yogyakarta, Madiun, Pekalongan, Magelang dan Sukabumi menunjukkan angka pertumbuhan penduduk yang relatif lebih rendah daripada yang terjadi di pedesaan pada umumnya. Dengan demikian kemungkinan untuk meningkatkan pertumbuhan kota-kota yang mengalami rendahnya tingkat pertumbuhan penduduk masih mungkin dengan usaha "fungsionalisasi" kota-kota itu di masa mendatang.

Yang menarik adalah kota-kota pelabuhan dan kota bukan pelabuhan di luar Jawa berkembang lebih cepat dibandingkan dengan Jawa. Di luar Jawa terdapat pertambahan penduduk yang sangat berarti seperti Ambon (11,6%), Padang (10,3%), Medan (8,5%), Balikpapan (8,2%), Samarinda (7,4%), Ujungpandang (5,5%), Jambi (4,2%) dan Tanjungkarang (4%) pada masa antar sensus 1971-1980. Pemerataan pembangunan daerah yang dilakukan selama ini telah menyebabkan adanya pilihan lain bagi para migran ke pusat-pusat pertumbuhan di luar Jawa. Dengan demikian peranan pusat-pusat pertumbuhan di luar Jawa menunjukkan hasilnya menjelang permulaan Pelita III. Kemungkinan lain adanya perbedaan tingkat urbanisasi di kota-kota luar Jawa dengan di Jawa, bisa jadi disebabkan adanya perbedaan desa dengan kota di luar Jawa yang jauh berbeda dibandingkan dengan desa-kota di Jawa. Perbedaan ini disebabkan kondisi geografis, transportasi, fasilitas listrik, administrasi dan lain-lain kemudahan.

Di Indonesia hanya 17,5% dari penduduk berdiam di kota pada tahun 1971.<sup>6</sup> Perkembangan penduduk kota di Indonesia diperkirakan dari 25%

---

<sup>5</sup>BPS, *Perpindahan Penduduk Antar Propinsi di Indonesia -- Hasil Sensus Penduduk 1980*, hal. 21-22.

<sup>6</sup>Masri Singarimbun, "Urbanisasi: Apakah Itu Suatu Problema," *Prisma*, No. 5, Mei 1977, hal. 4.

penduduknya bermukim di kota-kota (1980) akan meningkat menjadi 30% (1990) dan 33% (2000).<sup>7</sup> Dari perkiraan ini berarti jumlah penduduk pedesaan di Indonesia masih 77% pada tahun 2000. Dengan demikian tingkat urbanisasi masih akan tetap rendah di Indonesia.

Sebagai perbandingan dengan negara-negara maju dapat dilihat dari perbandingan jumlah penduduk mereka yang tinggal di kota lebih besar daripada yang tinggal di desa. Sebagai contoh Perancis yang 70% penduduknya bermukim di kota, Amerika Serikat 73,5%, Australia 85%, Jepang 72% dan Kanada 73,5%. Dibandingkan dengan negara-negara maju, maka kota-kota di Asia Tenggara masih dapat dikatakan sangat rendah tingkat urbanisasinya. Hal ini tentu saja sangat dipengaruhi oleh struktur perekonomian negara-negara itu. Pada umumnya di negara-negara yang sedang berkembang struktur perekonomiannya masih sangat bergantung pada sektor pertanian, sedangkan pada negara-negara maju struktur perekonomiannya sudah bertumpu pada sektor industri.

Dalam Pelita IV titik berat pembangunan ekonomi kita diletakkan pada sektor pertanian untuk melanjutkan usaha-usaha menuju swasembada pangan dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri. Proses pembangunan struktur ekonomi itu pada gilirannya akan ikut mendorong proses urbanisasi di Indonesia. Mengenai hal ini Daniel Lerner menjelaskan bahwa urbanisasi sebagai prakondisi untuk modernisasi dan pembangunan adalah perpindahan penduduk dari pedesaan ke pusat-pusat kota yang merangsang kebutuhan dan menyediakan syarat-syarat yang dibutuhkan untuk "tinggal landas" ke arah partisipasi yang lebih luas. Kota-kota menghasilkan alat-alat mesin untuk modernisasi. Berdasarkan penjelasan Daniel Lerner ini, maka urbanisasi dapat dipandang sebagai pendukung proses pembangunan kita yang akan mampu tinggal landas menuju masyarakat yang kita cita-citakan mulai Repelita VI nanti.

## SEBAB-SEBAB URBANISASI

Alasan yang paling umum dari perpindahan penduduk dari desa ke kota disebabkan oleh dua faktor, yaitu faktor penarik dan faktor pendorong. Faktor penarik ialah faktor-faktor yang membuat penduduk pedesaan tertarik untuk pindah ke kota. Kota dapat dipandang sebagai tempat pemusatan modal, keahlian, daya kreasi, dan segala macam fasilitas yang mutlak diperlukan bagi pembangunan. Tidak saja di negara-negara industri, tetapi juga negara-negara yang menempatkan *pertanian* di tempat pertama dalam urutan

---

<sup>7</sup>Lihat Emil Salim, "Peranan PTS Menjelang Tahapan Lepas Landas Tahun 2000," majalah *Widya*, No. 3 dan 4, Juli-September 1984, hal. 20.



prioritas pembangunannya membutuhkan pelabuhan-pelabuhan untuk membawa hasil produksi pertanian dari daerah-daerah produksi ke pasaran, bank-bank dan pusat telekomunikasi untuk menunjang usaha-usaha perdagangan, pasar dan pusat pengumpulan lainnya, jasa-jasa pengangkutan dan pengolahan hasil produksi pertanian. Semua fasilitas itu merupakan fasilitas dan pelayanan kota. Kenikmatan hidup yang hanya dapat diperoleh di kota-kota merupakan *faktor penarik* terhadap proses urbanisasi.

Di lain pihak, penduduk pedesaan *terdorong* untuk pindah ke kota, karena keadaan di desa tidak begitu memungkinkan untuk tetap tinggal di desa. Hal ini dapat disebabkan mereka tidak mempunyai lahan pertanian atau walaupun mempunyai lahan tetapi sangat sempit, sehingga tidak mencukupi untuk hidup. Di samping itu pula, karena kurangnya kesempatan kerja dan kurang beragamnya macam pekerjaan serta tingkat upah yang tidak begitu memadai.

Jika faktor-faktor dorong umumnya dihubungkan dengan perubahan-perubahan ekonomi pedesaan, maka faktor-faktor tarik dihubungkan dengan aspek-aspek sosial-psikologis pendatang dan pada umumnya dilukiskan sebagai keinginan keras untuk mengikuti kehidupan kota. Kecuali itu secara implisit diterangkan bahwa para migran datang untuk mencari pekerjaan serta mencari kemungkinan-kemungkinan kenaikan status sosial.<sup>8</sup>

Dari penelitian Gordon Temple tentang migrasi ke Jakarta, diketahui bahwa alasan utama untuk meninggalkan desa berhubungan dengan langkanya lapangan kerja di daerah pedesaan. Faktor-faktor penarik seperti perbaikan tingkat upah, gemerlapannya kehidupan kota, kesempatan mendapat pendidikan dan lain-lain, tampaknya kurang penting. Jakarta dipilih sebab migran merasa akan mendapatkan pekerjaan yang lebih baik.<sup>9</sup>

Jadi faktor pendorong sering kali lebih kuat daripada faktor penarik bagi migran yang ke kota. Alasan utama yang membuat penduduk pedesaan pindah ke kota adalah karena alasan ekonomis. Meskipun demikian pindahnya para migran dari desa akan berpengaruh pula secara sosial-ekonomis bagi kehidupannya di kota.

## IMPLIKASI SOSIAL-EKONOMIS

Para migran ini tampaknya datang dari semua tingkat sosio-ekonomis yang sebagian besar adalah orang miskin, karena memang mayoritas orang-

---

<sup>8</sup>Hans Dieter Evers, *op. cit.*, hal. 9.

<sup>9</sup>Gordon Temple, "Migration to Jakarta," *BIES*, Vol. XI, No. 1, Maret 1975, hal. 76-81.

orang desa itu adalah miskin. Menurut Papanek, terdapat hubungan yang positif dengan keadaan mereka di daerah asal.<sup>10</sup> Dengan kata lain, yang paling miskin di kota adalah juga yang paling miskin sebelum berangkat ke kota.

Menurut Ida Bagus Mantra dan Kasto, setelah para migran sampai di kota, beberapa perilaku migran dapat disimpulkan (dipostulasikan) terutama dalam sikap migran terhadap masyarakat kota sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Pada mulanya para migran memilih daerah tempat di mana telah ada teman atau sanak saudara yang bertempat tinggal di daerah tersebut.
2. Keputusan terhadap kehidupan di masyarakat baru tergantung kepada hubungan sosial para migran pada masyarakat tersebut.
3. Kepuasan terhadap kehidupan di kota tergantung pada kemampuan perseorangan untuk mendapatkan pekerjaan, dan adanya kesempatan bagi anak-anak untuk berkembang.
4. Setelah menyesuaikan diri dengan kehidupan di kota, maka pemilihan daerah tempat tinggal dipengaruhi oleh daerah tempat bekerja.
5. Keinginan untuk kembali ke daerah asal adalah fungsi dari kepuasan dengan kehidupan di kota. Mereka tidak enggan bertempat tinggal pada tempat dengan kondisi yang serba kurang asal dapat memperoleh kesempatan ekonomi yang tinggi.
6. Kehidupan masyarakat di kota adalah sedemikian rupa, menyebabkan para migran cepat belajar untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang dihadapi.

Mengalirnya penduduk ke luar desa menuju kota kecil dan besar menimbulkan berbagai masalah di tempat tujuan karena daerah-daerah tadi belum dipersiapkan untuk menampung arus pendatang. Fasilitas perumahan, pendidikan dan kesehatan merupakan beberapa saja di antara kebutuhan yang harus dipenuhi. Tanpa tersedianya lapangan pekerjaan yang dapat memberikan hasil yang seimbang dengan kebutuhan hidup di tempat perantaraan menjadikan kota-kota sumber permasalahan sosial-ekonomis dan politis. Banyak juga para ekonom, politisan mengkhawatirkan bahwa urbanisasi menimbulkan bermacam pengaruh negatif seperti meningkatnya biaya kehidupan perkotaan, menurunnya kondisi lingkungan hidup, kejahatan dan lain sebagainya, karena mengalirnya penduduk ke perkotaan tidak diikuti oleh tersedianya sarana dan prasarana dan terjadi konflik dalam penggunaan sumber yang langka seperti tanah perkotaan.<sup>12</sup>

<sup>10</sup>Gustav F. Papanek, dikutip dari Masri Singarimbun, *op. cit.*, hal. 10.

<sup>11</sup>Ida Bagus Mantra dan Kasto, *Analisa Migrasi Indonesia* (Jakarta: BPS, 1984), hal. 22.

<sup>12</sup>Roslan Zaris, "Tingkat Perkembangan Urbanisasi dan Kaitannya dengan Proses Pembangunan Indonesia," *Forum Ekonomi*, No. 21, Juni 1985, hal. 42.



Kekhawatiran demikian sering kali terlalu dilebih-lebihkan, sebab di kota-kota tertentu dibahas masalah urbanisasi yang dihadapi dengan tidak menyadari, bahwa kota yang diperbincangkan tidak mengalami urbanisasi secara berarti.<sup>13</sup> Dan tuntutan akan kenikmatan hidup seperti penerangan listrik yang baik, poliklinik, tempat hiburan untuk kanak-kanak, sekolah-sekolah, dan sebagainya adalah tuntutan kemajuan yang wajar dan perlu mendapat tanggapan. Untuk itu diperlukan adanya perencanaan kota yang mengatur tanah peruntukan secara jelas. Perencanaan kota itu perlu "terbuka," artinya dapat diketahui masyarakat dengan mudah. Dengan demikian para migran yang datang ke kota dapat menyesuaikan diri dengan rencana pengembangan kota. Hal ini penting agar tumbuhnya perkampungan miskin (slum squater) tidak selalu dapat disalahkan pada para migran dari desa saja, tetapi juga pada aparat pengawasan pembangunan tata kota.

Dalam kenyataannya para migran jarang mempunyai fasilitas kota seperti listrik, air bersih, mesin jahit. Rumah mereka sederhana dan tidak menyenangkan. Sebenarnya tunawisma dan tukang becak mungkin tidak mempunyai tempat tinggal dan terpaksa tidur di tepi jalan atau di dalam becak.<sup>14</sup> Perkampungan ini pada umumnya berlokasi di pusat kota dan sekitarnya. Perkampungan ini berdekatan dengan wilayah pemukiman golongan elite atau bahkan di dekat rumah-rumah gedongan yang besar. Dasar dari heterogenitas struktur sosial-ekologis ini adalah upaya dari golongan tak mampu untuk ikut-serta dalam konsumsi kolektif, yang tersedia secara terpusat, yaitu umumnya langsung di dekat daerah perumahan elite atau di daerah penghuni kota yang sudah lama.<sup>15</sup>

Bentuk-bentuk tetap dari partisipasi dalam konsumsi kolektif terpusat di tempat yang terdapat bangunan-bangunan seperti lalu-lintas kereta api, saluran-saluran, tempat-tempat umum yang dapat memberikan kemungkinan konsumsi kolektif. Justru di sinilah tumbuh gubuk-gubuk liar, dengan penghuninya secara langsung turut-serta mengambil bagian dalam konsumsi kolektif atau barang-barang bekas.

Dalam kenyataan, biarpun di kota mereka tetap menjadi lapisan terbawah seperti halnya dahulu di pedesaan, tetapi keadaan para migran tersebut di kota masih lebih baik daripada keadaan mereka sebelumnya di desa. Pendapatan mereka ternyata lebih tinggi daripada di pedesaan, sehingga mereka enggan kembali ke desa.<sup>16</sup> Studi Papanek menunjukkan bahwa pen-

<sup>13</sup>Lihat Masri Singarimbun, *op. cit.*, hal. 4.

<sup>14</sup>Lihat Gordon Temple, *op. cit.*, hal. 80.

<sup>15</sup>Hans Dieter Evers, *op. cit.*, hal. 12.

<sup>16</sup>Lihat Nasikun, "Urbanisasi Berlebihi, Involusi Perkotaan dan Radikalisme Politik di Negeri-negeri Berkembang," *Prisma*, No. 6, Juni 1980, hal. 14, dan juga lihat A. Ramlan Surbakti, "Kemiskinan di Kota dan Program Perbaikan Kampung," *Prisma*, No. 6, 1984, hal. 67.

dapatan mereka berdasarkan yang dilaporkan telah meningkat lebih dari dua pertiga. Pada tahun 1971, pendapatan para migran berdasarkan yang dilaporkan bahkan telah berlipat dua. Para pemungut puntung dan pengumpul kertas sekalipun di samping tukang semir sepatu, melaporkan pendapatan maksimum di atas Rp 400,00 sehari.<sup>17</sup>

Perbedaan pendapatan itulah yang menyebabkan mereka merasa secara material lebih baik, meskipun kualitas hidupnya dinilai menjadi lebih miskin daripada di desanya. Memang benar bahwa harga beberapa barang dan jasa lebih murah di pedesaan, tetapi ini belumlah mengatasi perbedaan pendapatan. Dalam penelitian Gordon Temple di Jakarta, sebagian besar dari sample, para migran menyatakan tidak ingin kembali ke desanya, seandainya mereka mendapat penghasilan yang sama di sana.<sup>18</sup> Hal ini menunjukkan bahwa setelah mereka berada di kota, maka faktor daya tarik kota dapat memperkuat alasan mereka untuk tidak kembali ke desa. Para migran belajar untuk hidup lebih bebas di kota dan tidak ingin meninggalkannya.

Menurut Wirth, gejala itu dapat diterangkan karena ada semacam emansipasi atau kebebasan bagi individu untuk menghindari dari pengawasan kelompok kecil atas kesukaan dan emosinya.<sup>19</sup> Dalam kebebasannya dari pengawasan sosial secara tradisional itu, para migran dapat mengembangkan kreativitasnya untuk dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

Menurut Masri Singarimbun, bila kota dianggap merupakan katalisator dalam modernisasi, yang dihuni oleh penduduk yang lebih responsif terhadap pembaharuan, apakah salahnya penduduk mengalir ke kota untuk "digodok" di sana dan menjadi manusia baru? Bukankah banyak usahawan, pejabat, pendidik, seniman dan berbagai tokoh lainnya di kota berasal dari desa? Dahulu mereka berpindah ke kota karena satu dan lain sebab, dan kini menjadi manusia metropolitan sejati, yang menjadi kebanggaan orang kota dan orang desa.<sup>20</sup>

Keberhasilan para migran untuk tetap bertahan demi pemenuhan kebutuhan hidupnya sering juga diwujudkan dalam kesempatan kunjungan ke daerah asal. Dalam kesempatan ini terbuka kesempatan untuk "pameran" dalam bentuk membawa barang yang dianggap mewah atau modern di desa. Gejala ini mudah diketahui dari para migran yang pulang mudik setiap tahun-

<sup>17</sup>Gustav F. Papanek, dikutip dari Nasikun, *op. cit.*

<sup>18</sup>Gordon Temple, *op. cit.*, hal. 80-81.

<sup>19</sup>Louis Wirth, dikutip dari Prof. Dr. J.W. Schoorl dalam buku *Modernisasi* (Jakarta: PT Gramedia, 1984), hal. 275.

<sup>20</sup>Masri Singarimbun, *op. cit.*, hal. 4.



nya pada hari raya lebaran. Demikian pula dari hasil penelitian Grame Hugo pada tahun 1977 di 14 desa di Jawa Barat, diketahui bahwa sekitar 80% dari para migran mengirim uang dan barang-barang untuk keluarganya di daerah asalnya.<sup>21</sup>

## SEKTOR INFORMAL

Urbanisasi dapat dianggap sebagai proses alami, di mana kelebihan tenaga kerja secara perlahan-lahan ditarik dari sektor pedesaan untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja dalam pertumbuhan industri perkotaan. Menurut Roslan Zaris, urbanisasi sangat erat kaitannya dengan meningkatnya keadaan ekonomi yang membaik, karena ia dapat menimbulkan terjadinya perubahan proporsi penduduk yang bekerja dari sektor primer (pertanian) ke sektor non-primer (industri dan jasa) yang tidak saja dapat memuaskan kebutuhan fisik tetapi juga kebutuhan intelektual.<sup>22</sup>

Pendapat lain mengatakan, bahwa tingkat migrasi dari desa ke kota berlanjut terus melebihi tingkat penciptaan lapangan pekerjaan di daerah perkotaan dan jauh melebihi kapasitas pekerjaan-pekerjaan di sektor sosial dan sektor perindustrian yang ada di kota untuk menyerap tenaga kerja secara efektif.<sup>23</sup>

Sektor industri memerlukan tenaga-tenaga yang mempunyai ketrampilan dan pengalaman khusus dalam kegiatan-kegiatannya. Peningkatan kemampuan untuk menyerap tenaga kerja saja tidak menjamin realisasinya bila tidak disertai dengan peningkatan penyediaan tenaga kerja yang diperlukan oleh sektor industri. Sektor industri tidak dapat diharapkan sebagai wadah utama dalam menyerap tenaga kerja karena memang pada awalnya penyerapan tenaga kerja di sektor industri relatif masih rendah, dan hal ini erat kaitannya dengan keadaan struktur perekonomian Indonesia.<sup>24</sup> Di lain pihak, kesempatan kerja jauh lebih luas di sektor informal di kota-kota besar di Indonesia. Sebagai akibatnya kebanyakan dari para pendatang bekerja di sektor informal.

---

<sup>21</sup>Grame Hugo, dikutip dari Ida Bagus Mantra, "Mobilitas Penduduk di Indonesia dan Implikasi Kebijaksanaan," *Forum Ekonomi*, No. 18, Maret 1985, hal. 24.

<sup>22</sup>Roslan Zaris, *op. cit.*, hal. 42.

<sup>23</sup>Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hal. 344.

<sup>24</sup>R.B. Suhartono, *Pola dan Struktur Industri Indonesia Sekitar Akhir Pelita II* (Jakarta: BPPI-Departemen Perindustrian, 1981), hal. 174.

Bila kita amati Tabel 2, dengan melihat komposisi tenaga kerja di tiap-tiap kota yang dikelompokkan menurut kelasnya, sedangkan data yang tersedia adalah data tahun 1971 dan 1978, maka makin tegas kelihatan dalam perkembangan kegiatan perkotaan sangat tergantung pada sektor jasa dalam arti peranannya dalam menyerap tenaga kerja di perkotaan. Hanya 25% tenaga terlibat dalam sektor industri pengolahan, itu hanya ada pada kota berukuran menengah (100.000 - 500.000), sedangkan di kota besar persentase itu lebih kecil.

Dengan demikian makin jelas bahwa pertumbuhan penduduk perkotaan sangat dominan didukung oleh perkembangan sektor jasa. Urbanisasi sedikit sekali keterkaitannya dengan proses industrialisasi seperti awal perkembangannya pada negara maju. Dengan kata lain industri di perkotaan kurang berkembang sebagai sektor utama dan modern yang mampu menyediakan lapangan kerja, dalam banyak hal ternyata industri kecil lebih berperan dalam penyediaan lapangan kerja di perkotaan.

Para migran yang umumnya berpendidikan rendah atau tidak berpendidikan sama sekali, sulit terserap pada sektor perindustrian yang ada di perkotaan. Mereka ini terpaksa memasuki lapangan kerja di sektor informal. Sektor ini mempunyai fungsi menampung tenaga kerja yang tidak diterima di tempat lain (residual employer); dalam fungsi ini, sektor informal menarik tenaga kerja dari sektor-sektor lain pada masa stagnasi ekonomi. Kemampuannya dibantu dengan rendahnya modal yang diperlukan untuk merintis kegiatan ekonomi, baik perlengkapan-perengkapan fisik yang rumit maupun masa pendidikan dan latihan yang panjang tidak diperlukan dalam banyak jenis pekerjaan jasa dan perdagangan. Lapangan kerja sektor informal ini selain dapat menyerap tenaga kerja yang banyak, juga tidak banyak menuntut proteksi pemerintah seperti halnya sektor formal.

Sektor ekonomi informal adalah suatu bidang kegiatan ekonomi yang untuk memasukinya tidak selalu memerlukan pendidikan formal dan ketrampilan yang tinggi, dan tidak memerlukan surat-surat izin serta modal besar untuk memproduksi barang dan jasa. Bentuk kegiatan sektor informal berupa usaha kecil-kecilan yang kurang teratur, seperti penjual sayur keliling, penjual bakso keliling, pengecer koran dan pedagang kaki lima. Ciri yang menonjol lainnya adalah tempat kerjanya tidak tetap, usahanya masih menggunakan teknologi sederhana dan tidak memperoleh akses fasilitas umum.<sup>25</sup> Di daerah perkotaan sub-sektor pertanian dapat diabaikan. Kegiatan sektor informal di daerah perkotaan terdiri dari lima sub-sektor: industri pengolahan, angkutan, bangunan, jasa, dan perdagangan.

<sup>25</sup>Lihat Iwan P. Hutajulu, "Sisi Lain dari Urbanisasi," *Suara Karya*, 26 Maret 1985, dan lihat juga Soetjipto Wirosardjono, "Pengertian, Batasan dan Masalah Sektor Informal," *Prisma*, No. 3, 1985, hal. 5-6.



Tabel 2

RASIO TETAP JENIS TENAGA KERJA PADA KELAS KOTA  
TERHADAP TOTAL JENIS TENAGA KERJA PADA 1971-1978  
(Dalam %)

Ukuran Kota	Industri												Listrik, Air, dan Gas	Pemerin- tahan dan ABRI		Pertanian					
	Perdagangan			Jasa		Transpor		Bank		Tambang		Peng- olahan - Bangunan									
	71	78	71	78	71	78	71	78	71	78	71	78	71	78	71	78	71	78			
Lebih dari 1.000.000	6.75		7.39		10.84		21.65		0.17		9.82		9.81		11.68		40.68		10.64		8.40
	13.02		22.45		17.69		21.96		0.25		18.75		13.61		14.28		44.32				
500.000 - 1.000.000	17.21		27.23		21.60		5.63		9.89		26.90		14.57		2.35		1.67		1.57		1.21
	12.06		23.09		14.70		4.57		9.79		20.16		9.79		1.76		1.15				
100.000 - 500.000	19.71		18.47		21.96		21.16		15.54		23.21		25.68		10.53		16.77		3.71		4.21
	16.07		12.25		16.96		22.33		12.31		25.13		22.35		15.24		13.60				
50.000 - 100.000	11.43		15.19		7.13		13.97		8.37		6.31		15.27		27.28		11.47		12.01		15.79
	18.41		14.34		19.09		21.42		10.94		10.88		22.58		33.80		15.18				
20.000 - 50.000	20.14		17.23		18.77		23.69		45.46		13.35		15.86		33.33		14.26		28.86		27.34
	19.99		15.47		14.95		19.07		43.73		11.81		18.88		22.56		14.81				

Sumber: NUDDS.

Sektor informal mempunyai peranan yang sangat penting dalam penyerapan tenaga kerja di daerah perkotaan untuk suatu jangka waktu yang cukup lama. Permintaan akan jasa sektor informal ini dengan mudah diimbangi dengan penawaran akan jasa di sektor ini, karena masukan pekerja yang dibutuhkan memang relatif tidak terlalu tinggi. Oleh karena itu, relatif dapat disediakan oleh tenaga kerja Indonesia yang masih banyak berpendidikan rendah dan bermodal kecil.

Dari hasil penelitian Hidayat, diketahui di Jakarta 50% penduduk yang bekerja diperkirakan hidup dari sektor informal. Di Bandung mencapai 65%, Semarang 40%, Yogyakarta 35% dan Surabaya 45%.<sup>26</sup> Demikian pula dari hasil penelitian Milan Titus di Jawa Barat, diketahui bahwa sekitar 60 sampai 65% dari pendatang ke kota terserap di sektor informal. Makin kecil suatu kota makin sedikit tersedia kesempatan kerja di sektor formal.<sup>27</sup> Dari persentase penduduk yang hidup dari sektor informal ini sebagian besar kegiatannya di bidang perdagangan.

Sektor informal sebagai sesuatu yang dinamis, efisien dan menguntungkan secara ekonomis. Sektor informal yang banyak ditangani para migran mampu hidup berdampingan dengan sektor formal bahkan saling membutuhkan. Pelaku-pelakunya mempunyai potensi wiraswasta yang kreatif. Kegiatan perekonomian di sektor informal dapat pula berperan dalam kegiatan pemasaran produksi dalam negeri, karena mereka merupakan ujung tombak yang paling dekat berhubungan dengan konsumen. Di daerah perkotaan, khususnya bagi golongan yang berpenghasilan rendah dengan skala konsumsi yang sangat kecil, adanya pedagang pengecer informal sangat memudahkan para konsumen untuk memenuhi kebutuhannya.

McGee menjelaskan, bahwa penetrasi sektor formal yang padat modal ke sektor informal yang mirip sistem tradisional tidak selamanya berpengaruh negatif. Suatu perubahan struktur sektor informal di kota itu sendiri bisa terjadi apabila menguntungkan bagi sektor formal untuk ikut ambil bagian dalam kegiatan sektor informal itu, tentu saja dengan pertimbangan khusus dan menggunakan metodenya sendiri. Aspek yang penting dari perubahan ini adalah bukan hanya bahwa kegiatan sektor informal yang bersifat komersial dan organisasional kena penetrasi, melainkan bahwa sikap mereka yang bergerak di dalam sektor itu terpengaruh sebagai akibat dari penetrasi. Pendobrakan terhadap penyekatan kultural (*cultural insulation*) ini barangkali merupakan penembusan yang paling penting dan paling menghancurkan garis pembatasan

---

<sup>26</sup>Hidayat, "Peranan Sektor Informal dalam Perekonomian Indonesia," *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, No. 4, Desember 1978, hal. 432-437.

<sup>27</sup>Milan Titus, dikutip dari Ida Bagus Mantra, *op. cit.*, hal. 23.



antara sektor formal yang padat modal dan sektor informal yang tradisional.<sup>28</sup>

Perbedaan antara sektor formal dengan sektor informal di perkotaan dapat diperkecil kalau sumber-sumber dialokasikan secara lebih merata dan proteksi terhadap sektor formal dapat dikurangi. Dengan sedikit peningkatan mutu dan modal, maka unit usaha yang bergerak di sektor informal akan mudah berkembang sehingga proses pemindahan teknologi asal impor dapat merembes ke sektor informal. Di samping itu sektor informal perlu dimasukkan ke dalam perencanaan tenaga kerja (man power planning). Kapan dan di mana mereka diizinkan melakukan kegiatannya. Dengan demikian terdapat pembagian waktu dan ruang yang serasi antara sektor informal dan formal.

## PENUTUP

Urbanisasi dalam pengertian besarnya arus perpindahan penduduk ke kota pada umumnya masih rendah. Dengan demikian kemungkinan untuk meningkatkan pertumbuhan kota-kota yang mengalami rendahnya tingkat pertumbuhan penduduk masih mungkin. Hal itu dapat dilakukan dengan usaha "fungsionalisasi" kota-kota itu di masa mendatang. Bila urbanisasi dipandang sebagai prakondisi untuk modernisasi dan pembangunan, maka perpindahan para migran dari desa ke kota diperlukan untuk memberi kesempatan mereka meningkatkan tingkat sosial-ekonominya.

Urbanisasi dapat menimbulkan dampak yang positif bagi pembangunan sosial-ekonomi para migran dalam jangka panjang. Dengan memberi dukungan kepada mereka untuk berkembang di sektor informal, maka kita dapat mengembangkan bibit wirausahawan yang kuat. Di lain pihak, perkembangan usaha migran pada sektor informal itu akan dapat tumbuh bersama-sama sektor formal yang padat modal. Dengan demikian lama-kelamaan jurang perbedaan antara sektor formal dengan sektor informal akan dapat mengecil.

---

<sup>28</sup>T.G. McGee, "Perombakan Struktural dan Kota di Dunia Ketiga," dalam buku Chris Manning dan Tadjuddin Noer Effendi, *Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota* (Jakarta: PT Gramedia, 1985), hal. 51.

# Industri Tekstil: Tantangan Restrukturisasi

Rin Purwani BUDI\*

Keprihatinan tentang kemungkinan hancurnya industri tekstil nasional telah banyak didengar. Masalah tekstil apabila ditelusuri, ternyata memiliki cakrawala luas. Tulisan ini secara garis besar hendak mengkaji permasalahan industri tekstil dari dua segi, yaitu dalam negeri dan perdagangan tekstil internasional. Pertama-tama akan disoroti latar belakang pendirian industri tekstil di Indonesia. Kemudian akan ditinjau permasalahan yang dihadapi baik dari dalam maupun luar negeri, dan kaitannya dengan masalah proteksi. Bagian akhir tulisan ini mengupas tantangan restrukturisasi dalam industri tekstil Indonesia.

## ALASAN PENDIRIAN INDUSTRI TEKSTIL: SUBSTITUSI IMPOR

Industri Tekstil Indonesia didirikan mula-mula untuk substitusi impor dalam rangka memenuhi kebutuhan sandang nasional. Tetapi kenaikan produksi tekstil yang cukup pesat sejak tahun 1970-an ternyata juga telah meningkatkan ekspor tekstil Indonesia kecuali untuk beberapa tahun seperti yang terlihat pada Tabel 1. Dalam tahun 1970 jumlah ekspor tekstil Indonesia adalah US\$774.300 sedangkan dalam tahun 1980 telah meningkat menjadi US\$134.800.000 dan tahun 1984 diperkirakan naik dengan lebih cepat lagi menjadi US\$350.000.000.

Kenaikan produksi dan ekspor tekstil yang pesat ini tidak mengherankan, yaitu antara lain merupakan akibat kebijakan pemerintah berupa proteksi terhadap industri muda tersebut. Menurut Martin Wolf dan kawan-kawan<sup>1</sup>

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>M. Wolf, et al., "Cost of Protecting Jobs in Textiles and Clothing," *Thames Essays*, No. 37, Trade Policy Research Centre, London, 1984.



Tabel 1

EKSPOR TEKSTIL INDONESIA

Tahun	(dalam US\$)
1970	774.300
1971	1.334.100
1972	1.226.200
1973	1.796.100
1974	3.917.000
1975	4.994.000
1976	5.572.000
1977	5.661.000
1978	18.300.000
1979	99.300.000
1980	134.800.000
1981	110.300.000
1982	160.400.000
1983	277.000.000
1984	350.000.000*

\* Angka perkiraan.

Sumber: Biro Pusat Statistik, lihat juga *Business News*, 4160, 21 Januari 1985.

yang mengadakan studi industri tekstil pada umumnya, pemberian proteksi ini sering kali dibenarkan terutama dengan alasan penyerapan tenaga kerja di samping alasan lain seperti alasan pertumbuhan dan neraca pembayaran. Alasan-alasan ini masih perlu dipertanyakan.<sup>2</sup> Alasan lain yang juga penting dalam pertimbangan pemberian proteksi adalah alasan "belajar" (*learning by doing*). Namun demikian alasan ini menghendaki dukungan organisasi riset (*research and development*) yang tangguh, yang sayangnya kurang dimiliki oleh negara-negara berkembang. Dengan demikian sulit diharapkan inovasi-inovasi baru dalam industri tekstil khususnya, walaupun telah diberikan proteksi. Harus diingat bahwa setiap proteksi mengisyaratkan sejumlah biaya yang harus dibayar masyarakat berupa berkurangnya tingkat kemakmuran

<sup>2</sup>Penelitian empiris malahan mengungkapkan bahwa kenaikan impor tekstil MEE misalnya dari ASEAN secara keseluruhan menimbulkan efek ketenagakerjaan yang positif bagi MEE, seperti diungkapkan oleh Djisman S. Simandjuntak dalam *Suara Karya*, 5 Mei 1983. Lebih lanjut dikatakan bahwa ini mungkin terjadi karena sebagian dari penerimaan ekspor ASEAN dibelanjakan kembali untuk memperoleh barang modal, bahan baku dan penolong dari MEE. Dengan kata lain yang terjadi bukan penghancuran kesempatan kerja, melainkan adalah pergeseran sektoral.

dalam artian tertentu, yaitu pemindahan sebagian surplus konsumen dan pemerintah kepada pihak produsen dengan harapan dapat dihasilkan *externalities positif* (manfaat secara tak langsung) kepada masyarakat. Oleh sebab itu pertimbangan kebijakan proteksi bagi industri tekstil hendaknya adalah kemampuan menghasilkan manfaat yang lebih besar dibandingkan biaya yang harus dibayar.

## POTENSI INDUSTRI TEKSTIL

Produksi tekstil dalam negeri telah mampu memenuhi kebutuhan sandang nasional, kecuali untuk beberapa jenis tertentu. Hal ini tampak dari pangsa (*share*) produksi domestik dalam penawaran sandang per kapita yang meningkat dari rata-rata 63% dalam tahun 1967-1979 menjadi 91% dalam tahun 1982/1983.<sup>3</sup> Tetapi akhir-akhir ini keluhan timbul tentang kelesuan tekstil dalam negeri yang barangkali disebabkan antara lain oleh semakin selektifnya konsumen, di samping penurunan daya beli masyarakat karena resesi. Walaupun demikian masalah tersebut tidak dengan sendirinya berarti tertutupnya peluang untuk menggarap pasar domestik dengan berbagai cara, antara lain peningkatan mutu dan diversifikasi produk.

Tabel 2

### NILAI EKSPOR TEKSTIL 1980/1981 - 1983/1984 (dalam juta US\$)

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
1. Golongan barang utama	4.143	2.728	2.483	3.277
2. Golongan barang lain	1.444	1.442	1.445	2.090
(Tekstil)	134,8 (9,3%)	110,3 (7,6%)	160,4 (11,1%)	277 (13,3%)
3. Minyak	12.340	17.298	18.824	14.449
Jumlah (1 + 2 + 3)	22.885	22.994	18.672	19.816

Sumber: Diolah dari Nota Keuangan dan RAPBN 1985/1986.

<sup>3</sup>Lebih lanjut lihat *Business News*, 21 Januari 1985.



Di samping itu, industri tekstil sering disebut-sebut sebagai industri yang memberikan sumbangan besar bagi peningkatan ekspor non-migas, yang semakin diharapkan mengimbangi stagnasi penerimaan yang berasal dari minyak. Tabel 2 menunjukkan bahwa nilai ekspor tekstil semakin besar dibandingkan ekspor non-migas lain bukan golongan barang utama. Nilai ekspor tersebut naik dari US\$134,8 juta atau 9,3% dalam tahun 1980/1981 menjadi 13,3% dari keseluruhan golongan barang-barang lain non-migas pada tahun 1983/1984. Kecuali dari tahun 1981 ke 1982 terjadi penurunan ekspor tekstil dari 9,3% menjadi 7,6% dari keseluruhan ekspor barang lain. Namun demikian apabila dibandingkan dengan ekspor keseluruhan komoditi non-migas (termasuk golongan barang utama tetapi tidak termasuk minyak), pangsa ekspor tekstil relatif kecil, yaitu sekitar 5,2% dalam tahun 1983/1984.

## PROTEKSIONISME: ARGUMEN INDUSTRI MUDA VS ARGUMEN INDUSTRI TUA

Menurut studi Bank Dunia, proteksi efektif (*tarif*) sektor industri tekstil dan pakaian jadi di Indonesia adalah sebagai berikut: pemintalan 71%, penenunan 117%, perajutan 403% dan pakaian jadi 124%. Dengan demikian, secara umum dapat dikemukakan bahwa semakin ke hulu proteksi semakin rendah dan semakin ke hilir semakin tinggi.<sup>4</sup> Tingkat proteksi sedemikian adalah termasuk tinggi, relatif terhadap industri lain kecuali industri elektronika dan kendaraan bermotor. Oleh sebab itu ada keharusan agar sesuai dengan argumen industri muda, industri tekstil membenahi diri sehingga akhirnya tingkat proteksi yang diberikan kepadanya menurun, berarti bahwa industri tersebut telah semakin mandiri.

Studi mengenai hasil kegiatan industri muda ini menunjukkan bahwa walaupun hanya sedikit bukti yang dapat diperoleh mengenai manfaat dan biaya industri muda ini, bahwa sangat banyak industri-industri muda yang ternyata memiliki tingkat pertumbuhan produktivitas yang sangat lamban. Penyelidikan ini mengajukan beberapa kesimpulan sementara tentang alasan-alasan kegagalan industri muda mencapai hasil yang diharapkan. Alasan utama yang diajukan adalah tingkat produktivitas mereka yang tidak cukup tinggi agar mampu bersaing dengan barang impor. Ini menunjukkan pula tidak adanya usaha untuk mencari metode produksi lebih baik ataupun meningkatkan kemampuan produksinya dengan cara penerapan teknologi baru.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>*Business News*, 21 Januari 1985.

<sup>5</sup>M. Bell et al., "Assessing the Performance of Infant Industries," *World Bank Staff Working Paper*, No. 666, 1984.

Industri tekstil di Indonesia sejak semula menerima proteksi yang relatif besar, termasuk kebijakan subsidi yang diberikan melalui sertifikat ekspor dan lain-lain. Pemberian proteksi bagi industri tekstil perlu dikaji lebih lanjut. Apakah struktur proteksi yang ada saat ini, pada akhirnya memberikan manfaat bagi konsumen asing lebih besar relatif terhadap manfaat yang diterima di dalam negeri? Proteksi ini pada hakikatnya merupakan hambatan potensial apabila industri tersebut tidak sanggup melepaskan bantuan itu setelah masa kanak-kanaknya berlalu. Di satu pihak, proteksi ini memang bisa menjadi hambatan, karena mengakibatkan distorsi harga. Bhagwati dan Srinivasan berpendapat bahwa seringkali terjadi otomatisasi proteksi, yaitu penggunaan kuota dan tarif misalnya, segera setelah produksi domestik dimulai, disusul dengan eskalasi proteksi selanjutnya secara otomatis<sup>6</sup> yang tidak terbatas. Dalam berbagai bentuknya distorsi harga pada gilirannya akan menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam perekonomian suatu negara. Menurut salah satu studi Bank Dunia pada tahun 1970-an, tingkat distorsi harga memiliki korelasi negatif terhadap tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto.<sup>7</sup> Tampaknya ini berlaku pula pada industri tekstil, yaitu dengan proteksi yang berlebihan serta berkepanjangan, sulit diharapkan tingkat pertumbuhan ataupun produktivitas yang tinggi sebagai akibat buruk dari distorsi harga.

Tidak jarang terjadi, insentif yang dimaksudkan untuk meningkatkan ekspor misalnya, tidak dapat mengungguli pengaruh negatif akibat distorsi harga mata uang asing, sebagai contoh penilaian yang berlebihan mata uang kita terhadap mata uang asing, khususnya yang konvertibel dan kuat.

Di samping itu masih ada hambatan lain bagi perkembangan industri muda ini, yaitu yang menyangkut mutu dan jasa-jasa pendukung ekspor yang bersama-sama memperlemah daya saing Indonesia di pasar tekstil internasional.

Dari hasil studi Donald Keesing dan Martin Wolf<sup>8</sup> secara umum dapat dikatakan bahwa neraca perdagangan tekstil dunia masih ditandai oleh surplus ekspor dari negara-negara maju ke negara-negara berkembang Asia. Di lain pihak, pakaian secara umum diekspor oleh negara-negara berkembang ke negara-negara maju. Hal ini berlaku pula untuk Indonesia, yaitu sampai sekarang masih merupakan net importir tekstil. Pada tahun 1980 sampai 1983 misalnya, ekspor tekstil Indonesia bernilai antara US\$134,8 juta hingga

---

<sup>6</sup>Bhagwati dan Srinivasan, *Trade Policy and Development* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1979), hal. 13.

<sup>7</sup>World Bank, *World Development Report 1983*, Oxford University Press, hal. 62 dst.

<sup>8</sup>D. Keesing dan M. Wolf, "Question on International Trade in Textiles and Clothing," *World Bank Reprint Series*, No. 202.



US\$350 juta. Di lain pihak, impornya mencapai nilai di atas US\$500 juta pada waktu yang sama, kecuali pada tahun 1983 menurun hingga US\$408,96 juta. Tampaknya alasan yang mendasari kecenderungan ini adalah keunggulan komparatif di samping faktor proteksi.

Khususnya untuk Indonesia, keunggulan komparatif dalam perdagangan tekstil belum dapat ditentukan secara pasti dan masih merupakan obyek studi. Tumbuhnya industri hulu (kimia dasar) yang menunjang industri tekstil kiranya merupakan faktor positif dalam memperkuat keunggulan komparatifnya. Namun demikian, ternyata industri tekstil Indonesia masih menggantungkan diri pada proteksi dan belum mampu menciptakan kaitan-kaitan dalam industrinya. Dewasa ini semakin besar kekhawatiran bahwa industri tekstil Indonesia berada di ambang kehancurannya. Di samping kelemahan-kelemahan yang ada di dalam struktur industri tersebut, ada pula faktor-faktor luar yang mengancam kelangsungan hidupnya.

Rezim perdagangan tekstil internasional yang berlaku sekarang dianggap suatu penyimpangan yang paling menyolok dan buruk dari GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Baik LTA (Long Term Arrangements) maupun MFA (Multi Fibre Arrangements) dipandang sebagai legalisasi proteksionisme.<sup>9</sup> MFA yang sekarang dipandang sangat merugikan negara-negara berkembang yang sedang menggiatkan industri tekstilnya.

Semakin tangguh suatu negara berkembang dalam ekspor tekstilnya, semakin buruk perlakuan negara-negara maju atas dirinya. Perlakuan buruk ini merupakan semacam hukuman yang ditimpakan kepada negara-negara berkembang atas keberhasilan industri tekstil mereka.

MFA tampaknya merupakan hasil prakarsa MEE didukung negara-negara industri lainnya. Pembatasan impor dilakukan secara apriori, yaitu dilakukan sebelum terjadi kesulitan di dalam negeri pengimpor. Maksud pembatasan impor tekstil tersebut adalah untuk menghindari "gangguan pasar" dalam negeri mereka. Caranya adalah dengan membatasi impor tekstil dari negara-negara berkembang berdasarkan kepekaan produk-produk tekstil tersebut yang diukur atas dasar tingkat penetrasi impor dalam masing-masing kategori tekstil.

Pada dasarnya ada lima kelompok besar dan 114 kategori tekstil. Tingkat pertumbuhan impor dibatasi sekitar 0,2% untuk kelompok I (sangat peka); 1,2% untuk kelompok II (peka); dan sekitar 4% untuk kelompok III, IV dan V (kurang peka sampai tidak peka). Apabila tingkat pertumbuhan tersebut dilewati, maka negara pengimpor berhak mengenakan pembatasan kuantitatif atau kuota. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa MFA memiliki sejenis "otomatisme" dalam penggunaan kuota.

---

<sup>9</sup>Lihat lebih lanjut, "Rezim Perdagangan Tekstil MEE," *Suara Karya*, 4 Mei 1983.



Argumen yang dikemukakan oleh MEE untuk menghalalkan tindakan-tindakan proteksionismenya adalah argumen industri tua. Alasannya adalah bahwa peralihan struktural dari industri tekstil ke jenis industri lain yang lebih sesuai dengan perubahan karunia faktor produksi relatif yang dimiliki, membutuhkan waktu. Dengan demikian dianggap perlu tindakan proteksionis bagi industri tua yang semakin tidak efisien, paling tidak sampai industri baru yang kompetitif telah berdiri. MFA yang akan berakhir Juli 1986 ini adalah usaha untuk mendukung kebijakan tersebut.

Di lain pihak memang negara-negara berkembang juga melakukan tindakan proteksionis dengan argumen "industri muda" seperti telah dikemukakan di atas. Bedanya terletak pada kemampuan negara industri maju dan negara berkembang untuk mempengaruhi perdagangan tekstil internasional. Meskipun demikian dalam jangka panjang, menurut Keesing dan Wolf<sup>10</sup> penekanan pada perdagangan tekstil internasional yang berlebihan kurang tepat dilaksanakan oleh negara-negara maju karena menyangkut pangsa yang relatif kecil dalam keseluruhan produksi. Memang negara-negara maju akan terus menghasilkan dan mengeksport tekstil dan produk-produknya tetapi industri tekstil mereka tersebut masih terlalu kecil untuk dapat mengancam punahnya industri yang sama di negara-negara berkembang. Biaya yang harus dibayarnya akan sangat mahal bila mereka bersikeras hendak melakukan hal itu demi melindungi industri tekstil dalam negerinya.

Walaupun demikian negara-negara MEE masih terus melakukan pembatasan impor tekstilnya, termasuk dari negara-negara berkembang. Sebagian kuota-kuota yang ditetapkan oleh MEE, termasuk bagi Indonesia adalah sedemikian kecilnya, sehingga tidak berlebihan untuk menyebutnya sebagai larangan impor yang terselubung. Tetapi Amerika Serikat misalnya, sebenarnya memiliki target proteksi terhadap Jepang, RRC, Korea Selatan, Hongkong dan Taiwan. Namun demikian, di lain pihak bagi Indonesia, kuota yang tersedia pun belum tentu dapat dimanfaatkan sepenuhnya. Tidak mudah menjabaki mengapa negara-negara ASEAN misalnya, tidak dapat memanfaatkan kuota-kuota mereka sepenuhnya. Barangkali salah satu sebabnya adalah ukuran kuota yang tidak sebanding dengan biaya yang harus dipikul. Dugaan ini tampaknya beralasan sejauh yang dibicarakan adalah kuota impor Irlandia, Denmark, serta sebagian kuota negara-negara MEE lain. Akan tetapi argumen ini tidak dapat menjelaskan mengapa kuota yang cukup besar dari Jerman Barat juga tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya. Sebab kedua yang tampaknya berperan besar adalah prosedur impor MEE yang sangat berbelit-belit. Terutama untuk produk-produk yang termasuk dalam kelompok I dan II, MEE mengenakan apa yang disebut "Sistem Pengawasan Ganda." Berda-

---

<sup>10</sup>D. Keesing dan M. Wolf, *op. cit.*



sarkan sistem ini MEE tidak saja mengawasi perdagangan tekstil mereka, melainkan juga masing-masing negara pengekspor. Hal ketiga yang perlu disoroti adalah peranan rangkap dari produsen tekstil MEE sebagai importir.<sup>11</sup> Kiranya dalam kedudukan sebagai produsen tekstil sangat sulit diharapkan niat mereka untuk mengimpor, meskipun dengan syarat penawaran yang lebih menguntungkan.

## TANTANGAN RESTRUKTURISASI INDUSTRI TEKSTIL NASIONAL

Sebagai konsekuensi pembatasan impor secara kuantitatif maka peng ekspor didesak untuk memusatkan diri pada jenis produk yang bernilai satuan tinggi dengan syarat penawaran yang lebih menguntungkan. Masalah bagi industri tekstil Indonesia adalah mampukah kita menghadapi tantangan tersebut dengan restrukturisasi. Kalau benar restrukturisasi merupakan langkah yang tidak terelakkan demi mempertahankan hidup industri tekstil kita, lalu restrukturisasi macam apa yang dibutuhkan?

Pertanyaan semacam itu tidak dapat dijawab dengan mudah karena menyangkut beberapa masalah kompleks, termasuk pertimbangan politis yang berada di luar jangkauan pembahasan tulisan ini. Sejauh lingkup pembahasan tulisan ini mengizinkan, ada beberapa alternatif tindakan restrukturisasi berdasarkan keadaan pasar dalam negeri dan persaingan internasional.

Salah satu cara restrukturisasi yang dapat ditempuh adalah melalui restrukturisasi dinamis yang dilakukan dalam kerangka keuntungan komparatif dinamis. Industri tekstil Indonesia dalam hal ini dituntut mempergunakan kesempatan-kesempatan yang ada di pasar dengan cara peningkatan metode produksi termasuk penggunaan teknologi untuk mengimbangi permintaan pasar yang selalu berubah. Tampaknya dalam jangka panjang cara ini yang paling menguntungkan karena industri tekstil nantinya akan tumbuh kuat dan mampu memberikan tanggapan-tanggapan terhadap berubahnya keadaan pasar. Namun di lain pihak, dibutuhkan restrukturisasi total keseluruhan industri tekstil yang sudah barang tentu membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Tampaknya pilihan yang terbaik ini masih berada di luar jangkauan industri tekstil Indonesia saat ini mengingat keterbatasan modal maupun kemampuan teknologinya. Sebagai perbandingan, negara-negara maju yang mengadakan restrukturisasi industri tekstil dengan cara ini pun masih belum keseluruhannya berhasil. Hal ini tampak pada perilaku industri tekstilnya yang masih banyak menggantungkan diri pada proteksi dengan alasan sedang dalam tahap penyesuaian dalam rangka proses restrukturisasi.

---

<sup>11</sup>Lihat *Suara Karya*, 4 Mei 1985, *op. cit.*

Di lain pihak, restrukturisasi selektif menekankan perombakan parsial industri tekstil kita, dengan prioritas pengembangan sub-sektor yang memiliki prospek cerah, baik bagi pasar dalam negeri maupun luar negeri. Konsekuensi pilihan ini adalah hilangnya beberapa sub-sektor industri tekstil yang tidak memiliki prospek baik atau tidak mampu beroperasi secara efisien, yang oleh karenanya tidak memiliki keunggulan komparatif. Dapat diperkirakan, bahwa pengambilan kebijakan semacam ini akan ditentang oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan, walaupun secara makro keseluruhan masyarakat diuntungkan. Restrukturisasi mencakup kegiatan yang sangat luas seperti perubahan kebijakan, perubahan alat-alat produksi atau penggunaan teknologi, faktor pendanaan, mekanisme pemasaran, dan pengadaan bahan baku. Di samping itu restrukturisasi perlu dilaksanakan dalam kerangka perencanaan terpadu dengan kebijakan industri dan perdagangan pada umumnya.

Studi mengenai restrukturisasi industri tekstil Indonesia sedang dilaksanakan atas kerjasama pemerintah dan Bank Dunia. Studi tersebut telah dimulai pada bulan Desember 1983 dengan dana sejumlah US\$250 ribu dari Bank Dunia dan US\$150 ribu dari pihak Pemerintah Indonesia. Hasil studi tahap pertama direncanakan akan selesai bulan Juni 1985 dan secara keseluruhan diharapkan selesai kuartal pertama tahun 1986.<sup>12</sup> Hasil studi ini nantinya akan sangat penting bagi perkembangan industri tekstil Indonesia pada umumnya karena menyangkut segala aspek kehidupan tekstil. Termasuk pula penghapusan ataupun pengurangan proteksi tekstil sangat tergantung pada kebijakan restrukturisasi. Oleh sebab itu pertimbangan utama segala kebijakan pertekstilan hendaknya faktor biaya dan manfaat yang ditanggung oleh seluruh masyarakat secara ekonomis dan bukannya demi kepentingan sekelompok kecil masyarakat saja.

Dewasa ini masalah tekstil banyak ditulis dalam mass media. Masing-masing kelompok masyarakat mencoba mencari dukungan terhadap masalah pertekstilan yang sedang dihadapinya. Sudah dapat dipastikan bahwa setiap kelompok akan bersuara sesuai dengan kepentingannya. Ada dua pendapat yang berbeda mengenai orientasi restrukturisasi industri tekstil nasional. Di satu pihak ada yang berpendapat bahwa orientasi restrukturisasi hendaknya untuk ekspor. Di lain pihak ada pula yang berpendapat bahwa orientasi semacam ini adalah salah, dengan alasan bahwa perkembangan pasar internasional tidak bisa dipengaruhi karena unsur-unsurnya tidak berada di bawah kekuasaan kita.<sup>13</sup> Dinyatakan lebih lanjut bahwa restrukturisasi berdasarkan ekspor berbahaya karena ada kemungkinan pada saat restrukturisasi telah selesai, tuntutan pasar internasional juga berubah termasuk kebijakan pro-

---

<sup>12</sup>Lihat, "Bagaimana Restrukturisasi Industri Tekstil," *Suara Karya*, 31 Mei 1985.

<sup>13</sup>Lihat Tajuk Rencana, *Suara Karya*, 4 Juni 1985.



teksi dan kuotanya. Oleh sebab itu restrukturisasi dengan orientasi pasar dalam negeri dianggap lebih aman oleh sementara orang.

Perbedaan pendapat semacam ini timbul karena perbedaan segi pandang yang bersumber pada perbedaan kepentingan pula. Orientasi restrukturisasi industri tekstil sebenarnya lebih penting pada peningkatan kemampuan industri tekstil beroperasi dengan produktivitas tinggi tanpa menggantungkan diri pada berbagai proteksi, dengan demikian produknya mampu bersaing di pasar internasional. Orientasi hanya pada pasar domestik saja dapat membawa kita pada kesulitan-kesulitan seperti yang dialami oleh industri tekstil Indonesia saat ini. Setiap perlengkapan proteksi pada dasarnya memperlemah persaingan yang pada umumnya memang tidak pernah sempurna dan juga mempertinggi ketidakefisienan. Kalau keadaan semacam ini bisa diatasi, tidak perlu mempermasalahkan pasar mana yang akan dituju, karena apabila pasar dalam negeri mengalami kejenuhan, kita dapat menembus pasar luar negeri.

Kajian atas permasalahan tekstil di dalam negeri masih memberikan harapan-harapan baru. Kesulitan-kesulitan yang timbul karena kurang efisiennya pengelolaan industri akibat beberapa tindakan proteksi kiranya perlu ditelusuri dan dibenahi. Studi restrukturisasi diharapkan akan mampu memberikan masukan-masukan bagi pembuatan kebijakan yang tepat. Rumusan kebijakan yang tepat lebih lanjut diharapkan mampu menumbuhkan industri tekstil yang tangguh. Di lain pihak, perdagangan tekstil internasional memang belum menunjukkan prospek yang cerah karena keterikatan Indonesia dalam MFA. Kiranya perlu dirintis cara pendekatan yang lebih sesuai terhadap negara-negara maju, misalnya terhadap Amerika Serikat, yang merupakan pengimpor tekstil Indonesia yang cukup besar, yaitu mencapai sekitar 40% dari keseluruhan ekspor kita. Rupanya, kita harus belajar hidup dengan kenyataan ini di samping tetap mengadakan studi yang lebih mendalam termasuk cara diplomasi yang tepat dalam rangka menembus pasar internasional.

# Hidup Bernegara Mewujudkan Kondisi Hormat Atas Martabat Manusia

Sunarto NDARU MURSITO\*

Pembangunan nasional kita meliputi berbagai aspek kehidupan bernegara, di antaranya pembangunan politik melalui pendidikan politik. Dalam pendidikan politik ini ditampilkan kesadaran berbangsa dan bernegara di antara rakyat, supaya dengan ini digerakkan rasa *solidaritas dan tanggung jawab sosialnya* untuk kemajuan dan kesejahteraan kita bersama. Sebab kalau seorang warga tak memiliki rasa kebersamaan atau kebangsaan dengan sesamanya, mana mungkin ia mempunyai solidaritas dengan sesama warga. Juga kalau tidak mengetahui tujuan negaranya yang disetujuinya, wajarlah jika dia pun tidak melibatkan diri (bertanggung jawab) dalam pembangunan negaranya.

Tulisan ini bermaksud membahas kenyataan hidup bermasyarakat dan bernegara yang setiap orang mau tak mau sekarang mengalaminya. Namun pemikiran masyarakat dan negara ini diorientasikan pada perwujudan *nilai hormat* atas martabat kemanusiaan segenap warganya, supaya setiap warga disadarkan berkepentingan dan merasa memiliki masyarakat ataupun negara itu. Dan oleh karenanya dikembangkan semangat solidaritas maupun tanggung jawab sosial mereka demi kemajuan masyarakat dan negara.

Ciri dasariah hidup manusia ialah berkembang terus-menerus. Manusia diciptakan sebagai potensi yang harus menjadi realisasi atau bakat yang berproses menjadi perwujudan. Proses seseorang berkembang menuju suatu "ideal" kemanusiaannya itu terlaksana secara sosial, yaitu hidup dan berkembang bersama-sama dengan orang lain dalam masyarakat maupun negara. Dapat dikemukakan bahwa memang hakikat manusia itu sendiri membutuhkan adanya masyarakat dan negara.

\*Staf CSIS.



## KEHIDUPAN MANUSIA MEMBUTUHKAN MASYARAKAT

Secara individual saja manusia mengalami ketidakmampuan untuk mencukupi dirinya sendiri. Dia tidak mampu memenuhi kebutuhan dan beragam keinginannya secara sendirian, bahkan dalam kebutuhan dasar sekalipun seperti kebutuhan material: pangan, pakaian, perumahan ataupun kebutuhan non-material: pengetahuan, rasa hormat, hubungan personal (berteman). Maka setiap manusia perlu saling membantu dan melengkapi dengan manusia lain, sebab mereka saling membutuhkan satu sama lain.

Ternyata pula hal-hal yang dibutuhkan hidup manusia itu pun tidak terdapat secara berlimpah. Manusia menemui kelangkaan barang dan jasa kebutuhan hidupnya. Karenanya kebutuhan hidup perlu diusahakan bersama-sama orang lain, apalagi jika kebutuhan ini mesti diolah terlebih dahulu oleh banyak penangan. Keperluan "survival" bagaimanapun menuntut adanya kelangsungan suatu masyarakat, terlebih lagi bila manusia hendak mewujudkan keinginannya yang bervariasi.

Secara sendirian saja sangat terasakan sifat keterbatasan manusia, misalnya, dalam hal pengertian, ketrampilan, dan tenaga. Dalam hal akal budi yang dianggap merupakan kelebihan manusia di atas semua makhluk lain harus diakui, bahwa pengetahuan perorangan itu terbatas. Atas akibat atau hasil dari tindakannya sendiri orang tidak selalu jelas. Penekanan keterbatasan manusia perorangan ini tidak berarti mengecilkan prestasi manusia. Ini hanya menegaskan bahwa prestasi-prestasi gemilang yang telah dicapai manusia itu ternyata merupakan hasil kerjasama antar manusia.

Seorang diri saja manusia adalah makhluk rawan dan perlu perlindungan. Bersama-sama dengan orang lain dalam masyarakat, manusia pada umumnya dapat mempunyai "kemampuan manusiawi" yang hampir sama. Banyak orang mencapai kemampuan menonjol: memiliki kepandaian intelektual, kecakapan mencari teman atau memperoleh pengaruh, keunggulan jasmani, dan seterusnya. Kendatipun semua itu, rupanya adalah tepat untuk menyatakan bahwa tak seorang pun mungkin demikian superior di atas orang lain, sehingga tak akan ada orang lain yang tak dapat melebihi dia. Secara kasarnya, orang yang paling kuat pun harus tidur, dan pada saat itulah ia dapat dipukul kepalanya. Jelaslah setiap orang mempunyai kelemahan dan dapat mengupayakan kelebihanannya masing-masing.

Meskipun bersifat terbatas, namun setiap manusia dari segi emosional atau moral mempunyai kebaikan atau kemurahan hati. Wajarlah bila manusia berbuat untuk kepentingannya sendiri. Tetapi kadang-kadang ia ingin menolong orang lain dan berbelaskasih kepada orang yang sedang malang, kalau ka-

renanya tidak menghadapi kesukaran atau dengan itu ia yakin bahwa nanti akan menerima balasan baik juga. Secara biologis saja manusia merupakan makhluk yang berkelompok, di mana masing-masing menjadi dewasa di dalam kehidupan keluarga. Dalam berhubungan dengan orang lain, seseorang akan bersikap memihak kepada keluarga atau kelompoknya.

Dari segi kejiwaannya manusia pun terbuka kepada orang lain, misalnya terungkap dalam perilaku tertawa, berbicara (bahasa), kasih sayang yang membutuhkan lingkungan sosial untuk pelaksanaannya. Hal ini menunjukkan bahwa eksistensi jiwa manusia memang memerlukan kontak dan kebersamaan dengan orang lain. Sudah tentu pula tanpa sosialitas, maka tak bernilai lah uang seseorang, kehormatannya, dan lain-lain.

## KEHIDUPAN BERMASYARAKAT MENUNTUT ADANYA NEGARA

Dari kenyataan itu semua menjadi jelas bahwa manusia tidak dapat hidup dan berkembang, jikalau tanpa hidup dan berkembang bersama dengan orang lain secara *bermasyarakat*, karena hakikat kodrati manusia adalah menjadi individu pribadi yang bersifat sosial. Di samping itu, kondisi kelangsungan kemasyarakatan manusia ini menuntut adanya kehidupan *bernegara* di mana orang perorangan menjadi warganya, sebab negara diperlukan untuk fungsi-fungsi:

### Mengusahakan Keadaan Aman dan Tenteram

Bidang keamanan merupakan tugas negara yang amat penting, karena keadaan tak aman menyebabkan berlangsungnya rasa ketakutan, keresahan, ketidakmantapan, dan bahkan permusuhan. Kondisi seperti ini niscaya akan membuat kegiatan-kegiatan yang baik serta konstruktif dari para warga menjadi terhambat atau sama sekali tidak mungkin. Akibatnya, masing-masing warga banyak dirugikan dan masyarakat secara keseluruhan pun sukar membangun. Bahaya yang mengganggu keamanan ini bisa terjadi di mana pun di seantero negeri. Untuk menghadapi itu dibutuhkan lembaga kemasyarakatan yang bersifat *inklusif*, yaitu yang dengan sendirinya membawahi semua warga, dan memiliki *kekuasaan* karena gangguan keamanan sering kali baru teratasi dengan kekuasaan berupa penggunaan kekerasan.

Lembaga kemasyarakatan yang inklusif dan berkuasa demikian itu adalah negara. Tanpa penyelenggaraan keamanan oleh negara ini, pasti usaha perorangan atau masyarakat untuk memelihara kehidupannya yang aman dan tenteram akan sulit berhasil. Jelas gangguan keamanan yang terus-menerus,



apalagi ancaman kekerasan yang ada, hanya dapat ditanggulangi melalui kekuatan yang paling unggul. Dan negaralah merupakan satuan sosial terbesar yang memiliki kekuatan demikian demi melindungi keamanan hidup warganya maupun menjauhkan rasa takut yang mengganggu.

### **Mengadakan Aturan Pasti Bagi Kelakuan Warga**

Supaya dapat terselenggara kehidupan aman, keselarasan sosial, dan kerjasama dalam hidup bermasyarakat dipersyaratkan adanya aturan pasti bagi kelakuan umum di antara manusia dengan sesamanya. Negara bertugas untuk mengadakan dan memelihara aturan pasti atau *tata hukum*. Susunan kelakuan berpola atau tata hukum ini berupa hukum pidana (hukum kriminal), hukum perdata (hukum sipil), dan hukum tata negara. Tata hukum yang menyelenggarakan tertib keteraturan masyarakat ini menetapkan warga negara dapat secara legitim menuntut perlindungan dari negara dan perilakunya dimungkinkan menjadi efektif.

### **Memberikan Penyelesaian Atas Perselisihan yang Muncul**

Kehidupan bermasyarakat terdiri dari banyak warga yang mempunyai aneka ragam kepentingan yang berbeda-beda dan bahkan bertentangan. Sebagai contoh konsumen menghendaki harga barang yang murah, sebaliknya produsen menghendaki untung yang sebesar-besarnya; pemilik industri lebih senang langsung membuang limbah pabriknya ke pantai, yang ternyata hal ini sangat mengganggu kepentingan para nelayan dan wisatawan; begitu pula petani berselisih dengan pengusaha real estate mengenai pembebasan tanah; dan seterusnya.

Beragamnya kepentingan warga masyarakat itu mengakibatkan proses sosial di mana dapat berlangsung persaingan, perselisihan, atau pertentangan di antara perorangan atau kelompok. Hal ini mudah terjadi dalam permasalahan dari yang sepele sampai kepada yang kompleks. Untuk memecahkan berbagai keadaan yang demikian itu dibutuhkan adanya negara menjadi *wasit yang netral* guna menyelesaikan perselisihan warganya yang dari waktu ke waktu selalu dapat muncul.

### **Mengupayakan Pemerataan Pendapatan/Keadilan**

Negara mampu berperan besar pemeratakan tingkat pendapatan di antara warga-warganya dengan mencari-puri proses kehidupan ekonomi masyarakat

dan melindungi golongan ekonomi lemah. Dia dapat mengatur industri, perdagangan, penggunaan keuangan negara, dan lain-lain mengarah keuntungan segenap warganya seperti melalui kebijakan perpajakan progresif, subsidi, proteksi, teknologi padat karya.

Berprosesnya pemerataan pendapatan ini sangat penting demi keadilan dan kehormatan martabat setiap warganya. Sebab biarpun resmi diakui ada kebebasan politik ataupun kesamaan hukum untuk semua warganya, biasanya takkan ada *kebebasan dan kesamaan yang nyata*, selama pendapatan di antara warga mengalami kesenjangan besar dan kekuatan ekonomi secara bebas digunakan untuk mengatur segalanya demi kepentingan mereka yang kaya dan kuasa.

### **Menyelenggarakan Kemajuan dan Kesejahteraan Sosial**

Supaya kemajuan dan kesejahteraan sosial pada segenap warga senantiasa terjamin, diperlukan peranan negara sebagai penanggung jawab yang efektif untuk mengurus bidang pendidikan, kesehatan, jalan dan perhubungan (komunikasi).

- a. Tanpa usaha negara mungkin sekali sebagian anak tidak memperoleh pendidikan sama sekali: yatim piatu, anak cacat, kelompok miskin dan ter-pencil, sehingga bisa tercipta kesenjangan sangat besar dalam perkembangan kualitas manusiawi para warga. Jelas pendidikan mempunyai suatu kepentingan nasional yang sungguh-sungguh, misalnya demi pembinaan kesadaran nasional, di mana negara dituntut mengemban peran untuk melestarikan kelangsungan bangsa dan semakin meningkatkan kualitasnya.
- b. Kesehatan perseorangan akan dibahayakan, jika lingkungan sosial dan alam tidak diusahakan untuk menunjangnya. Untuk itu dituntut perawatan serta pemisahan orang-orang yang menularkan penyakit dan pemeliharaan kebersihan semua kebutuhan hidup seperti air, udara, dan lingkungan perumahan. Dalam urusan kesehatan ini yang dipertaruhkan adalah keselamatan seluruh warga, maka sudah sepatutnya negara mengemban tugas yang vital untuk kesejahteraan warganya ini demi kelangsungan negara itu sendiri.
- c. Supaya kesosialan manusia benar-benar terwujud sebaik-baiknya, setiap warga sewajarnya dimungkinkan untuk *saling berhubungan satu sama lain*. Maka diperlukan adanya jaringan jalan, transportasi, telekomunikasi, media-komunikasi. Pengurusan negara dalam bidang ini dapat menghilangkan ketaklancaran dan kekacauan, misalnya dalam hal jaringan jalan



atau media komunikasi, di samping mencegah adanya bagian wilayah tertentu dilalaikan.

Kesemua fungsi di atas merupakan daya upaya negara untuk menciptakan *kesejahteraan umum* bagi segenap warganya. Mudah dipahami betapa penting dan bahkan mutlakny arti lembaga negara ini bagi kepentingan hidup manusia. Bagaimanapun kesejahteraan umum hanya dapat dijamin oleh negara sebagai lembaga yang bersifat inklusif dan berkekuasaan dengan kekuatan tak terlawan, selain itu berkemampuan mengusahakan sarana-sarana dan sumber dana yang *tak mungkin dilaksanakan* oleh perseorangan atau kelompok. Namun demikian, harus diakui juga bahwa ada aspek-aspek kehidupan manusiawi yang tak mungkin terpenuhi, kalau hanya mengandalkan pengelolaan negara.

## KEHIDUPAN MANUSIAWI MEMERLUKAN ORGANISASI SWADAYA DAN TERPADU

Ada pemikiran yang berpandangan bahwa negaralah merupakan satu-satunya organisasi sosial yang diperlukan oleh kodrat moral dan psikologis manusia. Ini berarti bahwa berbagai macam organisasi sosial lain baik yang berupa perhimpunan, perkelompokan, ataupun persekutuan tidak diakui adanya. Dinyatakan sebagai alasannya ialah secara moral adanya bermacam-macam organisasi sosial di samping negara akan menyebabkan berlangsungnya konflik kewajiban yang takkan ada pemecahannya. Selain itu, secara psikologis hal ini menyebabkan persaingan kesetiaan pada warga negara yang termasuk keanggotaan bermacam-macam organisasi, sehingga membuat kehidupan yang aman dan bahagia tidak mungkin.

Akan tetapi pandangan itu mengingkari kenyataan sosialitas kodrati manusia yang bersifat kooperatif (bekerjasama). Dalam hal ini lembaga negara dialami sebagai terlalu besar untuk masing-masing pribadi warganya, yang secara alamiah merasa dipersatukan dalam ikatan simpati dan keinginan bekerjasama dengan sesama warga yang lebih dekat. Apalagi kepentingan-kepentingan pribadi perorangan terlalu rumit untuk secara wajar diwujudkan dalam satu organisasi tunggal yaitu negara saja. Wadah perwujudan simpati dan kerjasama dapat lebih alamiah terlaksana dalam organisasi-organisasi selain negara, yaitu dalam satuan-satuan sosial kecil dan non-politis seperti keluarga, perusahaan, perkumpulan.

Namun ada pula pemikiran yang berpandangan untuk menerima berbagai jenis organisasi tetapi mengakuiya sebagai *bagian dari peralatan* negara, yaitu difungsikan untuk memenuhi kebutuhan negara dan menuruti pejabat-

nya dalam segala hal. Organisasi-organisasi sosial demikian ini merupakan cita-cita negara totaliter yang menuntut kepatuhan pada pengelolaan negara dalam segala bidang, karena secara ini dipikirkan bahwa kehidupan bernegara akan mampu menciptakan suatu organisasi kesejahteraan yang efektif dan efisien.

Dengan demikian negara dirancang menguasai serta mendikte semua persekutuan, perhimpunan, atau perkelompok yang ada di negara itu. Menghadapi berbagai kepentingan hidup menusiawi, maka negara akan mencoba menyerap, berkompromi, dan menemukan ketidaklengkapannya. Memang semakin suatu perhimpunan mengejar tujuan ekonomi murni, semakin mudah peranannya diambil alih oleh negara. Negara yang berpretensi menjadi organisasi pengurus sampai menyangkut segi-segi rohani kemanusiaan, pengurusannya akan diperlemah sampai ke akar-akarnya, sebab masing-masing wargalah yang lebih kompeten menangani urusan pribadi dan rohaninya.

Terhadap pandangan yang terlalu melebih-lebihkan tugas negara itu, sebaliknya timbul pemikiran untuk mengadakan, memandirikan, dan menggiatkan berbagai jenis organisasi sosial sejauh fungsional untuk kepentingan warga negara. Semua organisasi ini harus bebas, berdiri sendiri, dan bersama-sama mengurus seluruh kepentingan manusia dan menampung kesetiiaannya. Sebagai reaksi atas sikap pemutlakan negara, pandangan ini betul-betul berhasil. Namun pluralisme liberal dari keseluruhan organisasi sosial ini akhirnya tak akan jalan, jikalau menimbulkan persaingan tak sehat, pertentangan, kekacauan, dan anarkhi.

Karena negara itu pada hakikatnya untuk mengorganisasi kehidupan bermasyarakat demi kesejahteraan umum segenap warganya, maka negara *bukan merupakan tujuan* melainkan *hanya sarana* bagi kepentingan warga-warganya. Negara hanya berfungsi membantu atau mengabdikan seluruh warganya untuk mencapai apa yang tidak mungkin diwujudkan oleh usaha atau kerjasama perorangan maupun kelompok. Inilah yang dicita-citakan oleh *asas subsidiaritas*. Subsidiaritas merupakan asas yang pada pokoknya menentukan agar satuan sosial yang lebih besar jangan mengambil alih apa yang dapat dilaksanakan oleh satuan sosial yang lebih kecil.

Asas subsidiaritas berlaku bagi kelompok terhadap warganya, kelompok besar terhadap kelompok kecil anggotanya, dan negara terhadap warga negara ataupun kelompok-kelompok masyarakat. Sebagai dasar moral kaidah ini adalah menghormati *inisiatif atau kegiatan dari bawah* dan mendorong *gairah hidup*. Di belakangnya terdapat pengakuan atas otonomi atau kebebasan manusia. Ini wajib diperhatikan, karena mengambil tugas yang dapat dilak-



sanakan oleh inisiatif dan kegiatan dari bawah berarti merebut, membatasi, dan mematikan otonomi dan tanggung jawabnya. Subsidiaritas hendaknya mengusahakan berbagai organisasi sosial dalam negara menjadi *organisasi swadaya* yang mempunyai kebebasan dan daya cipta dalam rangka mencapai masyarakat atau negara yang maju dan sejahtera.

Tercapainya tujuan masyarakat dan negara jelas tergantung pada keterlibatan aktif semua warga ataupun kelompok dalam persatuan sebagai suatu keseluruhan. Tanpa persatuan keterlibatan menjadi *keterpaduan aktivitas* yang menyeluruh ini, tujuan masyarakat dan negara sukar atau bahkan mustahil tercapai. Kesatupaduan aktivitas ini mempersyaratkan *asas solidaritas*. Semangat solidaritas mendorong setiap warga maupun kelompok mau melibatkan diri dalam kerjasama membangun masyarakat dan negara sebagai suatu keutuhan. Untuk itu warga maupun kelompok tidak cukup hanya menyempitkan tanggung jawab atas urusan atau peranannya sendiri, melainkan juga perlu meluaskan tanggung jawabnya atas kemajuan atau kesejahteraan bersama seluruh masyarakat dan negara.

Solidaritas ini dimaksudkan menjadi *solidaritas moral* dan bukan hanya *solidaritas sosiologis* yang berdasarkan kelembagaan sosial seperti adat, serikat sekerja, agama. Solidaritas sosiologis berkecenderungan menampilkan kotak-kotak antara warga, kelompok, dan kelas masyarakat sehingga seringkali menimbulkan bentuk *egoisme kolektif*. Sebaliknya solidaritas moral meluaskan solidaritas tertutup itu, karena menjiwai warga-warga dan kelompok-kelompok untuk terbuka dan menghayati bahwa isi hak-hak warga dan kelompok masing-masing tidak diartikan secara terlepas dari yang lain. Arah tanggung jawab adalah *kesejahteraan bersama* sebagai tujuan, di mana warga dan kelompok tidak dapat bertindak secara baik, kecuali dengan *menyesuaikan* kepentingan dan kegiatannya pada kesejahteraan bersama.

## ARAH PENGHORMATAN MARTABAT MANUSIA

Hidup bermasyarakat dan bernegara demikian itu dimaksudkan untuk menciptakan kondisi kehidupan yang menghormati martabat manusia. Menurut Emmanuel Kant (1724-1804) martabat manusia adalah keluhuran manusia sebagai *seorang pribadi*, yakni suatu nilai pada dirinya sendiri atau juga suatu tujuan untuk dirinya sendiri. Martabat ini memang merupakan keluhuran manusia, karena derajat manusia sesungguhnya tidak sama dengan makhluk-makhluk duniawi lainnya. Semua ciptaan lebih rendah daripada manusia dapat dikatakan hanya mempunyai derajat sebagai *alat/kegunaan*, yaitu suatu nilai demi makhluk lain atau suatu tujuan untuk kepentingan ciptaan yang lain.



Setiap manusia tanpa kecuali sebagai pribadi, masing-masing dalam hidupnya mempunyai tugas dan panggilan tertentu. Demi menunaikan tugas dan panggilan itu pribadi manusia dilengkapi dengan kemampuan cipta (akal budi), karsa (kehendak), dan rasa (hati nurani). Dengan akal budinya manusia mampu mengetahui, berpikir, dan berkreativitas. Dengan kehendaknya manusia mampu sendiri menentukan, bertanggung jawab, dan bercinta kasih. Dan dengan hati nuraninya manusia mampu menyadari, mempertimbangkan, dan berintuisi. Kemampuan-kemampuan luhur manusia ini benar-benar tampil sebagai sumber daya adalah dalam *berinteraksi antar pribadi* dengan manusia lain.

Kepribadian manusia itu hanya bisa hidup dan berkembang, jikalau hidup dan berkembang dalam kebersamaan dengan manusia-manusia lain yang juga merupakan pribadi. Artinya, pribadi manusia ini secara hakiki bersifat sosial, di mana tugas dan panggilan hidupnya pun baru bisa terpenuhi dalam saling membantu dan bekerjasama dengan sesamanya manusia. Kesemua pribadi manusia itu pada dasarnya mempunyai tugas dan panggilan hidup untuk mengejar kesempurnaan dan kesejahteraan pribadinya *dalam pembangunan kemajuan (kesempurnaan) dan kesejahteraan bersama/umum* masyarakat.

Mengingat manusia itu bukan sekedar alat melainkan pribadi yang mempunyai tujuan hidup pada dirinya masing-masing, maka melanggar martabatnyalah jika dia sampai diperlakukan sebagai alat semata-mata seperti sembarang makhluk duniawi lainnya. Oleh sebab itu, kehidupan bermasyarakat dan bernegara sewajarnya membudidayakan etika yang mencegah warganya memperlakut warga lainnya dan mengusahakan warganya mempribadikan warga lainnya. Masing-masing warga *mempribadikan* warga lainnya, jikalau memperlakukannya sebagai tujuan kesempurnaan dan kesejahteraan sehingga *warga lain itu* disempurnakan dan disejahterakan. Ini bertentangan dengan semangat egoisme yang memperlakukan orang lain hanya sebagai alat untuk mencari kemajuan dan kesejahteraan *akunya* semata-mata, bahkan meskipun berakibat menghambat perkembangan dan menyengsarakan orang lain itu.

Karena panggilan dan tugas hidup manusia adalah mengejar kesempurnaan dan kesejahteraan pribadinya dalam kerangka kesempurnaan dan kesejahteraan bersama dengan manusia-manusia lain, maka seseorang pada dasarnya merupakan *subyek kesempurnaan dan kesejahteraan* di tengah-tengah manusia lainnya yang merupakan sesama subyek kesempurnaan dan kesejahteraan pula. Hal ini sesuai dengan ciri kodrati bahwa derajat kemanusiaan dipercayakan untuk mandiri sebagai *pelaku yang aktif* atau subyek, yaitu manusia bersifat merdeka atau bebas: artinya dia *dapat memilih* perbuatan atau kelakuan untuk mencapai kesempurnaan atau kesejahteraan itu.



## SOLIDARITAS DAN SUBSIDIARITAS MENGHORMATI MARTABAT MANUSIA

Kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang bertujuan menyelenggarakan kesempurnaan dan kesejahteraan pribadi semua warganya itu baru memungkinkan warga-warganya berpartisipasi dan bekerjasama terpadu membangun kemajuan dan kesejahteraan umum/bersama, kalau dapat mengembangkan asas solidaritas dan subsidiaritas dalam kegiatan-kegiatan pembangunannya. Dalam hal ini solidaritas memadukan keterlibatan dan kerjasama, sedangkan subsidiaritas mendorong kegiatan dan tanggung jawab semua/umum.

Istilah "solidaritas" berasal dari bahasa Latin "solidus" yang berarti padat, kompak, kuat. Dari sinilah bermula kata Perancis "solidaire" yang diambil bahasa Indonesia "solider" yaitu berarti bersama-sama, setia kawan, dan merasa senasib. Maka adanya semangat solidaritas dalam kehidupan bernegara membuat para warga dipersatukan demi mengejar secara bersama-sama tujuan negara. Sebab para warga negara itu sebenarnya sama-sama berkepentingan dengan pembangunan bersama, sewajarnya mereka pun dipadukan dalam kehendak dan perbuatan mewujudkan kepentingan itu.

Sebagai pribadi sosial menurut kodratnya untuk berkembang sebaik-baiknya manusia memerlukan negara yang bermasyarakat manusiawi. Karena keadaan masyarakat bagaimanapun merupakan hasil dari kegiatan seluruh warganya, demi solidaritas selayaknya setiap warga negara mau menyumbang membangun negaranya agar bermasyarakat semakin manusiawi. Untuk itu pentinglah warga negara mengetahui hidup sosial (masyarakat dan negara) yang seluas-luasnya, menghayati tujuan bersamanya, dan supaya bisa terlibat dalam pembangunannya. Namun solidaritas pula mempersyaratkan, agar kebijakan pembangunan yang dilancarkan oleh negara sejauh mungkin mengatur dan menyelenggarakan kepentingan bersama: yaitu menguntungkan dan menterpadukan kepentingan segenap warga, sekaligus menjauhkan ikhtiar-ikhtiar yang merugikan atau mengorbankan sesama warga.

Secara demikian diupayakan supaya kebijakan negara dan penghayatan warganya dimudahkan dalam mengembangkan kesadaran menanggung tugas maupun beban pembangunan secara bersama-sama dan sejauh mungkin secara proporsional. Di samping itu, negara dan warga-warganya didorong semakin bersikap realistis, supaya dalam menuntut hak-haknya dari pembangunan tidak saling merugikan atau mempertentangkan, melainkan justru berlaku adil dan sosial demi memungkinkan kerjasama maupun kreativitas lebih lanjut. Apabila penataan dan pengarahan ini sama sekali tidak terlaksana, niscaya solidaritas menjadi cita-cita kosong belaka, yang akibatnya per-

satuan dan kebersamaan sesama warga negara hanya bersifat formal dan mudah digoyahkan.

Tidak dihidupkannya semangat solidaritas dalam pembangunan negara akan terlihat dari kenyataan masyarakat yang mencerminkan kesenjangan sosial amat menyolok antara lapisan warga negara yang berpendapatan tinggi dibanding lapisan warga negara yang berpendapatan rendah, atau juga tampak dari perbedaan yang sangat besar antara kelompok warga negara yang mengalami kemajuan peradaban dibanding kelompok warga negara yang masih terkebelakang. Dalam hal ini justru solidaritas bisa ditumbuhkan, jikalau negara mengupayakan kebijakan pembangunannya untuk mendayagunakan kemampuan masyarakat yang sudah sejahtera dan beradab itu demi membangkitkan swadaya masyarakat yang masih melarat dan terkebelakang.

Mengapa demikian adalah karena dalam proses sosial yang berkembang terus, pastilah kesenjangan kesejahteraan dan perbedaan kemajuan cenderung semakin meningkat, sehingga makin sulit kesejahteraan dan kemajuan itu bisa terkejar atau didekati. Untuk itu perkembangan dari kelompok masyarakat yang sejahtera dan beradab yang bagaimanapun hampir pasti berlangsung, dapat didayagunakan oleh pembangunan nasional untuk kebijakan menggerakkan dan menggalakkan berkembangnya swadaya masyarakat yang masih melarat dan terkebelakang. Secara ini bagian-bagian warga negara dalam bermasyarakat tidak dipisahkan atau dilawankan, melainkan dipadukan bekerjasama sebagai rekan pembangunan yang sama-sama berkepentingan akan sukses pembangunan bersama.

Mengingat solidaritas dimaksudkan untuk mempersatukan para warga yang adalah manusia bermartabat pribadi, maka penerapannya wajib mengakui keunikan setiap orang/kelompok dan bukan menyeragamkannya. Warga-warga itu sebagai pribadi mempunyai kebebasan dan mampu bertanggung jawab atas kesejahteraan bersama. Demi perluasan tanggung jawab di antara warga negara untuk mencapai tujuan bersama, pastilah kebebasan tidak boleh dilumpuhkan melainkan harus dimungkinkan berkembang menjadi swadaya dan kreativitas pribadi atau kelompok. Maka asas solidaritas mengandaikan asas subsidiaritas, yang bermaksud membukakan ruang untuk pelaksanaan kebebasan pribadi atau kelompok menjadi tanggung jawab bagi lingkungan sosialnya.

Istilah "subsidiaritas" berasal dari kata Latin "subsidere" yang berarti melindungi dan membantu sejauh diperlukan. Subsidiaritas sebagai asas moral secara negatif menetapkan agar satuan sosial yang lebih besar *jangan mengambil alih* apa yang dapat dilaksanakan oleh anggotanya, yaitu para



warga atau satuan sosial yang lebih kecil. Sementara itu subsidiaritas secara positif mengamankan agar satuan sosial yang lebih besar *justru membantu* anggotanya: para warga atau satuan sosial yang lebih kecil sedemikian, sehingga mereka ini mampu menolong dirinya sendiri dan semakin mampu melaksanakan fungsinya atas usaha sendiri (tanggung jawabnya). Ini berarti bahwa bantuan haruslah dihentikan bila sudah tidak diperlukan lagi (subsidiaritas negatif).

Corak bantuan itu untuk memampukan menolong dirinya sendiri atau bersifat mendidik dan bukan memanjakan maupun mendikte. Adapun pendidikan yang baik jelas bukan bersifat mengambil alih tugas murid, melainkan bermakna *menggugah swadaya* dan merangsangnya agar semakin bergiat sesuai dengan kemampuannya. Walaupun suatu badan yang lebih besar dapat menyelesaikan urusan lebih efektif dan efisien, namun efektivitas dan efisiensi ini tidak berarti bila anggotanya (para warga dan badan yang lebih kecil) tidak dimungkinkan mengembangkan diri. Maka asas subsidiaritas mengusahakan *desentralisasi* kemampuan pembangunan dan bukan sentralisasi.

Abraham Lincoln, Presiden Amerika Serikat yang terbunuh pada tahun 1865, telah merumuskan gagasan subsidiaritas dengan tepat sekali: "Bidang-bidang yang syah dari kegiatan pemerintah adalah mengerjakan bagi kehidupan rakyatnya apa saja, yang rakyat dan organisasinya butuhkan tetapi tidak dapat mengerjakannya sama sekali, atau jika mengerjakan hanya dengan kemampuan mereka sendiri saja tidaklah sebaik hasil pekerjaan pemerintah. Tetapi dalam semua bidang yang rakyat secara individual dapat melaksanakan untuk diri mereka sendiri, maka pemerintah seharusnya tidak mencampuri."<sup>1</sup>

Pembangunan negara akan menyelenggarakan hidup bermasyarakat yang semakin manusiawi, apabila mengembangkan warga negaranya dan berbagai organisasinya sehingga mampu berusaha atas swadaya, inisiatif, atau kreasi sendiri dan tidak menyerahkan atau menggantungkan segala sesuatu pada atasan. Maka kesungguhan melaksanakan asas subsidiaritas memang diukur dari sejauh mana pembangunan sudah melancarkan kebijakan yang menggerakkan dan menggalakkan kegiatan segenap warga negara dan organisasinya untuk bertanggung jawab mengembangkan dirinya dan lingkungan sosial yang seluas-luasnya.

## TOLERANSI DAN DIALOG MENGHORMATI MARTABAT MANUSIA

Asas subsidiaritas yang menghormati keunikan dan kebebasan para warga atau organisasi-organisasi, memungkinkan berkembangnya pluralitas atau

<sup>1</sup>Cipta Loka Caraka, *Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila*, jilid 4, Jakarta 1984.

kemajemukan perhatian, pemikiran, cita-cita, cara-cara, dan pelaksanaan dalam hal kemajuan ataupun kesejahteraan umum yang ditujui bersama. Sudah pasti pluralitas ini jangan sampai membahayakan kelangsungan solidaritas warga negara pada umumnya dalam memperjuangkan tujuan negara. Maka pelaksanaan asas subsidiaritas dan solidaritas mempersyaratkan asas moral sosial lainnya, yaitu toleransi dan dialog. Toleransi dan dialog mampu mengembangkan solidaritas dan subsidiaritas efektif membangun kemajuan dan kesejahteraan bersama.

Istilah "dialog" berasal dari perkataan Yunani "dialogos" yang berarti berbicara satu sama lain dan bertukar pikiran. Dialog dapat berlangsung antara dua atau beberapa orang atau antar kelompok dalam negara. Sedangkan istilah "toleransi" berasal dari perkataan Latin "tolerare" yang berarti menahan diri, membiarkan orang berbeda pendapat, berhati lapang terhadap orang yang berpandangan lain.

Dengan berdialog maka partner-partner bisa saling mengenal dan mengembangkan pemikiran, di mana tanpa pengenalan mudah timbul kecurigaan dan kesempitan berpikir memudahkan salah paham. Sementara itu, dalam semangat toleransi diciptakan suasana bebas mencari kebenaran yang dapat diyakini secara rasional. Asas toleransi dan dialog akan mengusahakan agar perwujudan kebebasan bersama dalam berbagai perbedaannya sejauh mungkin mengarah kepada kesejahteraan bersama, atau setidaknya setiap perbedaan tidak meruncing menjadi pertentangan yang merusak persatuan. Melalui toleransi dan dialog yang terus-menerus masing-masing warga dibimbing dan semakin dibukakan kepada nilai dan kebenaran demi pembangunan kesejahteraan bersama.

Pentingnya toleransi dan dialog itu dituntut oleh kenyataan bahwa budi insani (mind) setiap orang sewajarnya membuka diri kepada dunia kenyataan. Dalam hal ini kebenaran dan nilai tak dapat dipaksakan dari luar, sebab orang baru mau mengikatkan diri kalau mengerti dan menyetujuinya sendiri secara batin. Kebenaran dan nilai baru akan berarti sebagai norma yang wajib, sejauh itu disadari oleh orangnya sendiri. Untuk itu keterbukaan para warga jelas harus berkembang dari *dalam kepribadian*. Dalam semangat toleransi dan dialoglah setiap warga dimungkinkan untuk mendalami, memilih, serta mengolah nilai dan kebenaran demi pembangunan kesejahteraan bersama. Karenanya asas toleransi dan dialog sangat diperlukan, sebab penerimaan atau penemuan kebenaran dan nilai tak mungkin dipandang lepas dari proses batiniah itu.

Seringkali kelompok yang sedang berkuasa (pemerintah atau agama) mengemukakan diri sebagai *instansi yang de iure berhak* memberi tafsiran ten-



tang arti dan nilai hidup yang resmi sebagai "kebenaran." Lalu ditetapkan secara dogmatis bahwa hanya kebenaran ini yang diberi hak hidup dan seluruh warga negara diwajibkan tunduk kepada tafsiran kebenaran ini. Terhadap ideologi demikian harus dijawab, bahwa sumber hak itu bukan kebenaran melainkan manusia, di mana bukan manusia untuk kebenaran melainkan kebenaran untuk manusia. Selain itu *harus dibedakan* antara kebenaran subyektif dan kebenaran obyektif. Bukan kebenaran subyektiflah yang patut menjadi norma bagi kita semua, melainkan kebenaran obyektif yaitu kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional. Sebab apa pun tidak dapat ditentukan semau-maunya secara subyektif sebagai kebenaran, melainkan segala sesuatu perlu dipertanggungjawabkan bersama-sama seobyektif mungkin sebagai kebenaran secara rasional.

Maka dalam suasana dialoglah para warga berkesempatan memeriksa pandangan dan keyakinan mereka mengenai dasar atau motivasinya. Dengan ini mereka dapat membersihkan pandangan dan keyakinan pribadinya dari unsur subyektif, seperti pamrih dan prasangka irasional. Demikian pula dialog dengan orang atau kelompok yang berbeda pendapat maupun keyakinan sangat berguna untuk meluaskan dan memperdalam pandangan, supaya tidak tertutup pada kesempitan satu sudut pandangan saja tetapi justru bisa saling melengkapi. Kecuali mampu mengakrabkan para warga, maka semangat dialog membuat kehidupan bersama memiliki keterbukaan dan kepekaan rasional pada penyadaran kebenaran yang semakin obyektif.

Bagaimanapun pribadi insani baru mengakui sebagai kebenaran ialah apa yang sungguh-sungguh tampak sebagai meyakinkan dan menormakan pikirannya. Suatu pandangan yang melawan keyakinan mendalam seseorang jelas tak mungkin diakuinya sebagai kebenaran yang normatif. Pribadi tak dapat memberikan persetujuan batin, jika pandangan itu belum tampil sebagai norma yang mengikat hati nuraninya. Penerimaan keyakinan tidak dapat tercapai, bila tanpa partisipasi aktif pribadi itu secara rasional. Maka pemakaian pandangan hidup atau pelanggaran toleransi adalah melanggar semangat hormat terhadap sesama warga sebagai pribadi, karena mengabaikan kebebasannya (aktivitas rasionalnya) dan ini akan mengganggu kesejahteraan serta solidaritas dari pihak yang dipaksa.

Oleh sebab itu, orang yang mungkin dianggap berkelainan keyakinan perlu dihormati dan diberi hak untuk mengatur hidupnya sesuai dengan keyakinannya secara yang dapat dipertanggungjawabkan. Karena kebahagiaan atau kesejahteraan pribadi itu bersifat personal, yaitu tercapai di dalam hati, maka tidak dapat terwujud tanpa partisipasi aktif orangnya sendiri. Negara dalam hal ini pemerintah, tidak berhak main paksa agar pribadi-pribadi warganya tunduk saja, menerima tanpa kritis kebenaran resmi yang ditetapkan. Peme-

rintah hanya berkewajiban menyiapkan persyaratan kondisional, supaya warganya semakin memudahkan berkembang dalam keterbukaan dan kepekaan akan nilai dan kebenaran obyektif melalui dialog dan toleransi. Negara khususnya bertugas untuk menjamin kepribadian warga-warganya, supaya mereka dapat hidup seturut dengan keyakinannya masing-masing secara saling menghormati.

Asas toleransi dan dialog ini baru akan memadai, jika tidak hanya berlangsung di antara kelompok masyarakat yang kurang lebih setaraf melainkan juga mencakup antara lapisan masyarakat yang sudah maju dan sejahtera terhadap lapisan masyarakat yang masih terkebelakang dan menderita. Toleransi dan dialog yang terakhir ini sebenarnya justru yang masih sangat perlu dirintis dan digalakkan. Tanpa berlangsungnya dialog ini berarti pemberantasan penderitaan sosial pada bangsa kita hanya menyangkut lapisan luar belaka dan belum mengena pada dasar masalahnya. Sedangkan tanpa dialog dan toleransi ini juga, maka ketidakpedulian atau kesewenang-wenangan lapisan masyarakat yang maju dan sejahtera akan bersambut dengan kedengikian atau keresahan dari lapisan masyarakat yang terkebelakang dan menderita.

Implikasi vital dari asas dialog dan toleransi adalah bahwa kita *tidak mungkin bersikap toleran* terhadap kekerasan dan paksaan yang melanggar hak manusia untuk hidup menurut keyakinannya. Atas nama toleransi sendiri kita secara moral berkewajiban untuk melawan setiap propaganda yang menyebarkan ideologi yang tak menghormati kebebasan pribadi. Ideologi demikian secara hakiki mematikan dialog dan hanya mengenal monolog saja, yang pada dasarnya memiskinkan perkembangan masyarakat dan menyeragamkan kepribadian warganya dalam kekerdilan.

## KESIMPULAN: DIPERDALAMKAN OLEH IDEOLOGI PANCASILA

Dengan kepribadiannya masing-masing saja setiap manusia tidak cukup untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, apalagi untuk mencapai cita-cita hidupnya. Sebaliknya, secara bersama-sama pribadi-pribadi merasa lebih kuat dan berdaya mampu membuahkan hasil karya yang jauh melebihi daripada jika mereka bekerja sendiri-sendiri. Maka memang wajarlah bila manusia membudayakan kehidupan sosial yaitu hidup bermasyarakat dan bernegara. Namun masyarakat dan negara ini dimaksudkan untuk kepentingan bersama warga-warganya, yaitu mengembangkan taraf hidup segenap warganya, atau dengan kata lain senantiasa meningkatkan martabat kemanusiaan mereka. Ini jelas mempersyaratkan strategi sosial berupa perilaku bersama dari seluruh warganya untuk pembangunannya.



Pembangunannya bersama rupanya mengamanatkan asas solidaritas, subsidiaritas, toleransi, dan dialog di mana asas moral sosial ini mengarahkan kegiatan bersama menuju perkembangan sosial yang manusiawi. Solidaritas mengikat kebebasan anggotanya menjadi *kerjasama inencapai tujuan bersama*. Solidaritas moral membentuk persatuan warga yang lebih kuat, agar kesejahteraan bersama dapat tercapai. Subsidiaritas negatif dan positif membuat kerjasama itu menjadi *partisipasi dan kebersamaan inanusiawi*. Subsidiaritas menekankan supaya swadaya dan tanggung jawab pribadi atau organisasi merupakan bagian integral untuk kesejahteraan bersama. Sementara itu, dialog dan toleransi akan melancarkan kerjasama maupun *menggiatkan daya-daya batin*: cipta, rasa, dan karsa secara individual ataupun sosial menuju cita-cita bersama.

Bagi bangsa Indonesia kepentingan bersama, kesejahteraan bersama, dan cita-cita bersama itu adalah masyarakat Pancasila. Dalam cakrawala perwujudan nilai-nilai Pancasila niscaya martabat kemanusiaan seluruh warga negara dihormati secara mendasar dan mencakup. Solidaritas diwujudkan ke arah keadilan sosial dan cinta/persatuan bangsa. Subsidiaritas negatif dan positif diperdalamkan menuju kemanusiaan yang adil dan beradab maupun kepada Ketuhanan Yang Maha Esa. Sedangkan toleransi dan dialog mengejawantah dalam kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Maka bila di masyarakat kita ideologi Pancasila sungguh dihayati dan diamalkan, jelas asas moral yang mengkondisikan hormat atas martabat manusia itu mendapatkan wujud keluhurannya secara tuntas mendalam.

Sebaliknya jika semangat solidaritas, subsidiaritas, dialog, dan toleransi hampir tidak berkembang, maka berbagai pembicaraan mengenai penghayatan dan pengamalan Pancasila hanya akan menjadi sekedar *mitos* ataupun *topeng* untuk macam-macam kepentingan egoistis. Dengan demikian, pelaksanaan solidaritas, subsidiaritas, toleransi, dan dialog -- sebagai asas moral yang mengembangkan pembangunan kehidupan bersama yang maju dan sejahtera -- merupakan *langkah berarti* untuk pengamalan Pancasila sebagai asas moral yang lebih mendalam bagi perwujudan hormat atas kemanusiaan warga negara. Kegairahan melaksanakan asas pembangunan kemajuan dan kesejahteraan yang lebih dangkal ini menjadi batu uji bagi kesungguhan untuk melaksanakan asas kemajuan dan kesejahteraan yang lebih mendalam.

Sudah barang tentu perwujudan ini semua sangat tergantung pada peranan pemerintah yang disertai kekuasaan sah untuk mengupayakan hidup bermasyarakat dan bernegara agar senantiasa meningkatkan martabat kemanusiaan warganya. Upaya pemerintah ini akan tercermin dari adakah *teladan mereka sendiri* dalam melaksanakan solidaritas, subsidiaritas, toleransi, dan

dialog. Karena asas moral ini dimaksudkan untuk membangun masyarakat kenegaraan, maka perlu mengejawantah dalam bentuk tertib hukum. Dengan menjadi tertib hukum, maka asas moral yang berupa ajakan memperoleh *daya kekuatan pelaksanaan* sebab pelanggarananya dapat dituntut hukuman. Secara demikian pemerintah berperanan besar untuk menjabarkan asas moral itu ke dalam tata hukum atau kebijakan dan menjamin penegakannya. Meluasnya pelanggaran hukum dan ketiadaan kebijakan akan membuat kaidah-kaidah moral bagaimanapun bagusnya tidak begitu berarti.

#### DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Benn, S.I., and Peters, R.S., *The Principles of Political Thought*, New York: The Free Press, 1965.
- Downie, R.S., *Roles and Values*, London: Methuen & Co. Ltd., 1970.
- Iver, R.M. Mac, *The Web of Government*, New York: The Macmillan, 1951.
- Kranenburg, R., *Ilmu Negara Umum*, terjemahan oleh T.B. Sabarodin, Jakarta: J.B. Wolters, 1957.
- Mabbot, J.D., *The State and The Citizen*, London: Hutchinson & Co. Ltd., 1967.
- Paassen, C. van SCY, *Filsafat Sosial*, Yogyakarta: Institut Filsafat Teologi, 1974.
- Subagya, Rahmat, *Pantja Sila Dasar Negara Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Basis, 1955.



# Suatu Perspektif dari Luar Atas Politik Asia Tenggara\*

Robert A. SCALAPINO

Studi politik, pada umumnya dikatakan, adalah studi mengenai kekuasaan. Namun di belakang penggunaan kekuasaan -- baik keputusan awal maupun penerapannya kemudian -- terdapat suatu perangkat motivasi pribadi dan non-pribadi yang kompleks. Yang pertama pada pokoknya termasuk bidang psikologi, yang kedua ilmu-ilmu sosial. Jadi suatu penilaian atas keadaan politik Asia Tenggara harus mulai dengan suatu analisa mengenai trauma pribadi dan pengaruh-pengaruh ideologi yang telah membentuk sikap-sikap dan perilaku politik warga negara, dan terutama sekali, kaum elit yang mampu mempengaruhi atau menggunakan kekuasaan.

## TANTANGAN BARAT DAN TANGGAPAN ASIA

Psikologi amatur itu berbahaya, namun generalisasi-generalisasi tertentu rupanya sah. Untuk beberapa abad, dilema pokok kaum elit Asia Tenggara adalah bagaimana menangani nilai-nilai dan kekuasaan Barat yang masuk dengan paksa. Dalam proses meningkatnya antar aksi dengan Barat, kaum penolak (mereka yang berusaha menjauhi seluruh pandangan dunia Barat) menderita kekalahan, tetapi tidak ditaklukkan. Mereka mundur ke basis kekuasaan alamiah mereka, ke benteng-benteng seperti mesjid, klenteng dan desa -- gudang utama kebudayaan tradisional.

Disiapkan untuk Konperensi AS-ASEAN Ketiga mengenai "ASEAN dalam Konteks Regional dan Internasional," yang disponsori bersama oleh Institute of East Asian Studies, Universitas California (Berkeley), Centre for Strategic and International Studies (Jakarta), dan Institute of Security and International Studies, Universitas Chulalongkorn (Bangkok), di Chiangmai, Muangthai, 10-13 Januari 1985. Robert A. Scalapino adalah profesor Universitas California, Berkeley, AS.

Mereka yang muncul sebagai pemimpin gerakan-gerakan politik awal yang menuntut kedudukan nasional dengan sedikit kekecualian adalah orang-orang yang pada tingkat intelektual banyak memahami dan menerima dalil-dalil dasar liberalisme Barat. Barisan pembarat itu pecah ketika doktrin "pelo-por" Marxisme-Leninisme terasa pengaruhnya. Tetapi terlepas dari ideologi yang dianut, sebagai suatu tipe ideal orang-orang itu adalah hasil pendidikan Barat, menguasai salah satu bahasa Barat dan merasa nyaman dengan berbagai segi kebudayaan Barat.

Sebagian kaum pembarat itu, mereka di ujung barisan, mundur bersama kaum penolak, tetapi dalam hal ini, ke London, Paris dan Den Haag atau sebagai alternatif, ke kantong-kantong Barat yang terdapat di setiap masyarakat kolonial. Orang-orang semacam itu telah begitu jauh dibentuk kembali sehingga merasa kurang enak dengan rakyat mereka, terasing dari kebudayaan mereka sendiri. Akan tetapi kebanyakan pembarat itu merupakan suatu jenis hibrid, mampu menganut pandangan-pandangan politik yang berasal dari lingkungan asing tetapi berpegangan pada pola-pola perilaku dan suatu gaya hidup yang mengungkapkan berlanjutnya ikatan mereka dengan kebudayaan asli.

Ketegangan-ketegangan batin yang bersumber pada hibridisasi politik-budaya itu selalu besar. Di samping krisis-krisis identitas pribadi yang terjadi, kaum pembarat itu terpaksa menghadapi soal-soal mendalam: Saya di barisan depan, atautkah masyarakat saya akan menempuh jalan lain dan membuat saya tidak relevan dan ditakdirkan untuk dilupakan? Dengan kata lain, dapatkah nilai-nilai yang saya peroleh dibuat selaras dengan keadaan sosial ekonomi masyarakat saya? Dan haruskah perjuangan pokoknya untuk pembebasan individu, dengan tekanan pada hak-hak asasi manusia sesuai dengan itu, atautkah untuk pembebasan masyarakat, suatu perjuangan yang sering dikaitkan dengan pembelaan otoriterisme?

Bagi satu kelompok -- yaitu orang-orang Cina perantauan -- masalah-masalahnya menjadi lebih parah karena mereka mempunyai suatu status asing di negeri kedua mereka. Asimilasi, baik rasial maupun budaya, telah terjadi dengan tingkat yang berbeda-beda, di mana Muangthai berada di depan. Namun, karena tersendiri akibat kebudayaan dan pencarian, golongan Cina di Asia Tenggara tidak menentu antara elit dan kedudukan pariah. Pada merekalah kewajiban membiayai, menasihati dan mendidik dalam politik -- dengan cara itu ikut berkuasa -- tetapi tidak mencari puncak kekuasaan agar tidak terjadi reperkusi-reperkusi eksplosif. Dalam situasi itu, suatu sikap apolitik atau keterasingan ekstrem adalah tanggapan sealamiah partisipasi dalam proses politik yang berlangsung. Dan karena kelompok ini merupakan sebagian besar kelas pengusaha -- kelas yang berfungsi sebagai dukungan utama untuk liberalisme politik di Barat -- teori Marxis mengenai nilai-nilai politik



yang berdasarkan kelas dan perjuangan liberal di Asia Tenggara keduanya menderita.

Akan tetapi, apa pun kesulitan-kesulitannya, adalah wajar bahwa kaum pembarat menguasai pentas politik di Asia Tenggara pada tahun-tahun menyusul Perang Dunia II, dan bahwa kebanyakan menggunakan liberalisme Barat sebagai senjata utama melawan Barat. Kebebasan, persamaan, keadilan -- bagaimana mungkin nilai-nilai itu dapat diselaraskan dengan pemerintahan kolonial? Istilah "keadilan" umumnya diperluas untuk mencakup keadilan sosial dan ekonomi. Sosialisme bukan anatema (barang terlarang) bagi kaum liberal Asia Tenggara sesudah perang -- tetapi ia diandaikan sosialisme di bawah parlementarisme dan politik kompetitif.

Seorang pembarat kedua adalah orang Marxis-Leninis yang menemukan suatu jalan alternatif menuju modernisasi dalam tradisi masyarakatnya maupun dalam trend-trend internasional yang ada -- yang didasarkan atas barisan depan elitis yang menjalankan kekuasaan diktatorial atas nama massa, suatu negara yang sangat terpusat, dan mobilisasi rakyat sepenuh mungkin untuk tugas-tugas yang dihadapi. Tetapi dalam suatu arti fundamental, para pemimpin Marxis Asia Tenggara seperti kaum liberal berakar pada kehidupan dan kebudayaan kota dengan kekecualian yang jarang, bahkan kalau mereka memimpin rekrut-rekrut petani.

## KRISIS NILAI

Dengan berlalunya waktu, baik liberalisme gaya Barat maupun Marxisme dibayang-bayangi kegagalan di Asia Tenggara dan timbullah suatu krisis nilai. Para pengecam liberalisme menemukan banyak amunisi dalam penampilan partai-partai dan parlemen-parlemen di seluruh kawasan, dalam hasil pemilihan, dan dalam sikap warga negara bila dihadapkan dengan pilihan-pilihan politik. Terlalu sering partai-partai politik, yang dibiarkan beroperasi secara leluasa, membuat parah perbedaan-perbedaan agama, etnis dan regional, dan secara demikian menjauhkan masyarakat dari persatuan yang lebih besar dan bukan mendekatkannya. Parlemen-parlemen sering impoten atau tidak representatif, dan penuh korupsi. Pemilihan, bahkan bila dilakukan dalam keadaan yang cukup bebas, rupanya lebih mengungkapkan kekuasaan negara daripada kemauan para pemilih. Dan sampel-sampel yang telah diambil menunjukkan bahwa rata-rata warga negara dalam suatu masyarakat yang baru lahir menempatkan pembangunan ekonomi dan tata sosial di atas demokrasi politik dalam urutan prioritas dasarnya.

Kiranya sangat tidak adil mengatakan bahwa semua sistem yang terbuka atau setengah terbuka dari segi politik menuniukkan sifat-sifat itu, paling ti-



dak dalam bentuk-bentuknya yang paling lengkap. Seperti akan segera ditunjukkan, baik trend-trend maupun kemungkinan-kemungkinan jelas bercampur. Tetapi, dalam membandingkan dasawarsa 1950-an dan 1980-an, perkembangan-perkembangan yang paling luas jelas: kemunduran parlementarisme dan politik kompetitif tersebar luas di kawasan, dan umumnya dibarengi meningkatnya kekuasaan golongan militer, dibagi atau tidak. Sementara istilah-istilah seperti demokrasi dan kemerdekaan tetap digunakan secara luas, istilahnya adalah "demokrasi terpimpin" dan "kebebasan dalam rangka hukum," yang terbuka untuk tafsir-tafsir resmi yang cocok dengan situasinya. Selain itu, kepercayaan akan liberalisme tampak berkurang, bahkan di kalangan intelektual, digantikan keragu-raguan atau kelesuan. Tetapi kenyataan yang penting ialah bahwa parlementarisme gaya Barat di Asia Tenggara tidak pernah memasuki pedalaman pedesaan yang luas secara sungguh-sungguh, apa pun tanda-tanda dangkal sebaliknya. Jadi hal itu adalah semacam cangkokan dalam suatu kebudayaan politik yang berulang kali berusaha menolaknya sebagai suatu unsur asing.

Kalau liberalisme politik dalam praktek terhuyung-huyung, Marxisme-Leninisme berjalan lebih buruk. Dalam beberapa kasus, Marxisme kelihatan memasuki Asia Tenggara pedesaan, dan doktrin Marxisme-Leninisme tertentu lebih selaras dengan kebudayaan tradisional daripada saingan-saingan liberalnya. Tetapi pada akhirnya, komunisme dalam aksi bukannya memajukan persatuan dan sumbangan komunal pada kemajuan sosial serta ekonomi, melainkan menimbulkan konflik di tingkat desa maupun di tingkat-tingkat yang lebih tinggi. Dan di mana komunisme mencapai kekuasaan, strukturnya yang sangat elitis hasil kediktatoran partai tunggal umumnya membawa ke kultus pribadi -- pemuliaan satu orang secara yang merugikan semua orang lain. Sumber-sumber demokrasi -- konstitusionalisme, pemilihan dan hak-hak asasi manusia -- dihormati dalam pelanggaran-pelanggarannya kendati jaminan yang berulang-ulang dan ritual berkala. Tetapi yang paling penting, Marxisme-Leninisme, bila berkuasa, *gagal* menghasilkan justru di bidang keunggulan yang diklaimnya -- materialisme. Menyusul kecepatan awal yang bisa dicapai dengan konsentrasi mobilisasi sumber daya -- alam maupun manusia -- tiadanya insentif semakin terasa.

Jadi tidak mengherankan bahwa kekecewaan dengan Marxisme-Leninisme kini tersebar luas, khususnya di kalangan cendekiawan. Hanya di Pilipina, di mana keluhan-keluhan intensif dan pengalaman dengan otoriterisme yang keras terbatas, Marxisme-Leninisme dewasa ini agak laku di kalangan cendekiawan muda.

Perlu dicatat bahwa trend-trend ideologi yang umumnya merupakan ciri Asia Tenggara tidak unik biarpun segi-segi spesifiknya bisa berbeda. Kemunduran ideologi di Barat karena digeser oleh suatu pendekatan yang pragmatis,



individual dan terarah pada kelompok kepentingan, ad hoc dan dikhususkan, dicatat sejak lama, tetapi sedikit pengamat kalau ada menyadari sejauh mana trend itu akan berjalan. Ciri "masyarakat industri yang maju" dewasa ini ialah bahwa kelompok-kelompok kepentingan khusus menuntut prioritas dalam menarik loyalitas warga negara, di mana media bersaing dengan pemerintah untuk berkuasa dan membentuk sikap, dan di mana rasa komunitas dalam bentuk tradisionalnya sangat melemah.

Tidak diramalkan pada saat yang lebih awal bahwa agama akan memasuki politik lagi dengan kekuatan dan berusaha mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh pemimpin-pemimpin sekular. Dalam masyarakat yang mengalami trauma perubahan sosial-ekonomi yang cepat ("masyarakat Barat yang maju" tidak terkecuali), sementara kepercayaan-kepercayaan dan gaya-gaya hidup lama diserang di setiap sisi, permintaan akan suatu sistem nilai yang bisa memberikan kelegaan psikis meningkat. Kalau kaum modernis tidak dapat menyediakan sistem semacam itu, kaum tradisionalis akan berusaha menjawab tantangannya. Pragmatisme, apa pun kekuatannya, tidak memberikan kepuasan emosional. Maka Islam, aliran Kristen dan Yahudi fundamentalis tampil ke depan dan juru bicara mereka berusaha mengganti panji-panji para pemimpin sekular yang jatuh dengan panji-panji lain. Sambil mengambil manfaat dari kekacauan yang melingkari liberalisme dan Marxisme kontemporer, dan waspada akan pengeboman yang membarengi modernisasi, para pembela iman keagamaan meninggalkan tempat pengasingan mereka dan berbaris maju.

Suasana politik di Asia Tenggara dewasa ini pada garis besarnya selaras dengan trend-trend global. Di sini pun kita menyaksikan tampilnya kembali nilai-nilai yang memberikan hiburan kepada orang-orang yang tertangkap dalam taufan perubahan sosial ekonomi yang cepat. Tak pernah boleh dilupakan bahwa revolusi sejati yang berlangsung di dunia dewasa ini terjadi dalam masyarakat-masyarakat yang paling cepat pertumbuhan ekonominya. Revolusi yang berlangsung di Amerika Serikat selama empat dasawarsa terakhir dan di Jepang selama tiga dasawarsa terakhir kini mendapat momentum di seluruh kawasan ASEAN. Semua negara ini jauh lebih revolusioner daripada kebanyakan negara yang mengibarkan bendera revolusi. Sosialisme, yang diterapkan secara ketat di bawah asas-asas Leninis, pada titik tertentu menjadi statis dan dengan kuat melawan perubahan lebih lanjut. Para pemimpin Cina kini berusaha sekuat tenaga untuk memperbaiki kondisi semacam itu.

Dalam konteks revolusi sekarang ini, adalah wajar bahwa para juru bicara Islam menantang para penguasa nasional dengan berbagai cara di Filipina, Indonesia dan Malaysia -- bahkan di Muangthai. Dalam beberapa kasus, ini merupakan suara suatu minoritas yang terdesak; dalam kasus-kasus lain, usaha untuk berbicara atas nama suatu mayoritas yang diam. Pada umumnya, ke-



luhan-keluhan ekonomi, sosial atau politik yang konkrit memberikan dasar untuk himbauan keagamaan dan menunjang kekuatannya. Dan dalam menghadapi tantangan ini, negara berhadapan dengan kondisi baru tertentu. Baik liberalisme maupun Marxisme bergantung pada dukungan dan pimpinan golongan elit. Keduanya memerlukan suatu basis intelektual. Tetapi agama, dalam atau di luar politik, pada umumnya adalah suatu gerakan massa, dengan suatu pimpinan yang dekat dengan rakyat, dan jarang datang dari kaum elit ekonomi dan politik yang ada. Tali pusar yang menghubungkan agama dengan pimpinan tradisional umumnya telah dipotong atau dikendurkan di Asia Tenggara. Para juru bicara agama kontemporer hanyut terapung-apung dari negara yang semakin sekular dan secara demikian dibebaskan dari fungsi-fungsi dan kewajiban-kewajiban sebelumnya.

## PIMPINAN DAN LEMBAGA-LEMBAGA POLITIK

Untuk menyajikan konteks yang lebih lengkap di mana tantangan-tantangan belakangan ini diajukan, trend-trend politik kunci pada tingkat nasional perlu diselidiki. Generasi pertama pemimpin revolusi Asia Tenggara terdiri atas orang-orang yang bakat-bakat primernya, seperti dicatat di depan, terletak dalam mobilisasi dan pembentukan negara-bangsa dari apa yang sebelumnya adalah bermacam-macam bangsa, seperti halnya dalam situasi serupa di lain-lain kawasan. Mereka adalah orang-orang yang lama tenggelam dalam gerakan, mahir dalam membakar semangat dan konfrontasi. Minat atau pendidikan mereka untuk pembangunan terbatas, tetapi mereka memiliki sifat yang secara bebas disebut karisma, kemampuan mendapatkan dukungan dengan himbauan kuasi-keagamaan dan non-rasional mereka. Pada orang-orang seperti U Nu, Soekarno, Tengku Abdul Rahman, Lee Kuan Yew dan -- orang bisa menambahkan -- Ho Chi Minh, sifat-sifat kepemimpinan yang dipribadikan, dengan nada-nada tambahan adikodrati, bisa ditemukan, meskipun mereka pembarat. Dan ini perlu, karena seperti dikatakan di atas, lembaga-lembaga tradisional negara, termasuk monarki, telah menghilang atau sangat diperlemah. Muangthai jelas merupakan suatu kekecualian, dan hal itu menerangkan adanya perbedaan-perbedaan penting dalam perkembangan politik Thai modern. Pilipina merupakan suatu kasus khusus.

Adalah suatu klise mengatakan bahwa karisma hilang atau berkurang pada para pemimpin generasi kedua yang tampil di Asia Tenggara dan lain-lain kawasan. Ini untuk sebagian benar. Pimpinan baru itu dalam kasus-kasus tertentu datang dari kelas militer, dan oleh sebab itu dapat banyak mengandalkan kekuatan senjata, bukan mobilisasi politik. Lagipula, dengan tingkat yang berbeda-beda, para pemimpin baru itu mengikat dirinya pada tugas-tugas yang kurang romantis daripada tugas mendukung globalisme atau mengerahkan massa untuk petualangan luar negeri. Dengan berpaling ke dalam,



mereka berusaha membangun landasan ekonomi baru, dan dengan maksud itu, mereka memerlukan bagian inteligensia yang kita sebut teknokrat. Suatu partnership kendur, yang bersifat hirarkis, berkembang, sangat jelas kelihatan di Indonesia. Tetapi bahkan dalam masyarakat di mana kekuasaan sipil dipertahankan seperti Singapura dan Malaysia, dapat dilihat trend serupa.

Ketika prioritas-prioritas nasional bergeser dan kelas teknokrat atau birokrat tampil ke muka di bawah perlindungan kekuasaan militer, premium atas karisma pemimpin individual menurun. Namun akan sangat menyesatkan mengatakan bahwa sifat-sifat kepemimpinan tradisional tidak terdapat pada orang-orang seperti Presiden Soeharto, Ne Win atau Prem. Masing-masing mengungkapkan dalam arti yang sangat fundamental anteseden-anteseden historis masyarakatnya. Kenyataannya, karena tiada lembaga-lembaga politik yang kuat, adalah sifat-sifat tradisional pada orang-orang itu yang memberikan sedikit perlindungan terhadap serangan para penantang seperti kaum fundamentalis keagamaan.

Mengenai hal ini, suatu situasi yang lebih sulit terdapat di Malaysia di mana Mahathir, pemimpin sekarang ini dan seorang dengan latar belakang yang sangat "modernis," memilih untuk menyerang satu-satunya benteng tradisi yang masih ada, yaitu lembaga kerajaan. Tetapi juga instruktif untuk mencatat bahwa Mahathir, sekalipun modernis, lama memperjuangkan bahasa Melayu dalam masyarakat multirasialnya dan bergerak jauh untuk memperbaiki kepincangan sosial-ekonomi etnis, dan secara demikian mencari suatu lingkungan yang menguntungkan untuk mengendalikan kaum fundamentalis.

Secara yang sangat berbeda, situasi di Pilipina paling tidak sama sulitnya. Di sini tradisi politik nasional terletak dalam demokrasi gaya Barat, dan karena menyimpang dari tradisi itu Marcos diserang dari berbagai kalangan, sementara pembelaannya bergantung pada kelihaian bawaannya, politik daerah pemilihan, sistem bagi rezeki dan mungkin di atas segala sesuatu, loyalitas militer.

Tidak boleh dianggap, secara insidental, bahwa kepemimpinan yang dipribadikan tidak banyak berarti dalam masyarakat di mana lembaga-lembaga politik lebih berakar. Saksikan fenomena Ronald Reagan. Namun, kalau Reagan secara mendadak meninggalkan gelanggang, tidak akan ada krisis suksesi. Prosedur yang telah ditetapkan akan berlaku. Dalam hal ini, Asia Tenggara memberikan suatu gambaran yang berlainan, yang menuntut kepada kita untuk mempelajari trend-trend kelembagaan sebagai terpisah dari trend-trend ideologi yang ada.

Pembagian kelembagaan yang paling mendasar di Asia Tenggara adalah antara masyarakat-masyarakat yang terikat dengan kediktatoran partai tung-



gal dan sistem Leninis (Vietnam, Kampuchea, Laos dan praktis juga Birma) dan masyarakat-masyarakat lainnya yang menerima pilihan politik dan pemerintahan terbatas, paling tidak sebagai suatu tujuan. Baik dalam negara-negara sosialis maupun non-sosialis di kawasan, peranan golongan militer merupakan suatu variabel yang penting. Sementara partai secara resmi mengendalikan senjata di ketiga negara Indocina, suara golongan militer dalam tubuh partai selalu kuat, dan hal itu cocok dengan suatu partai gerilya. Namun golongan militer sama sekali tidak dominan. Situasinya berlainan di Birma di mana terdapat suatu kediktatoran militer, sedangkan partainya -- yaitu Partai Program Sosialis Birma -- hanya merupakan sarana untuk penguasaan militer.

Di negara-negara non-sosialis, kekuasaan militer dalam struktur berbeda-beda. Di Indonesia ia tetap menonjol; di Muangthai paling tidak sama; di Pilipina meningkat. Di Singapura, Lee Kuan Yew dan Partai Aksi Rakyatnya berkuasa, tetapi puteranya -- dan menurut sementara orang calon penggantinya -- adalah seorang brigjen dalam Angkatan Darat Singapura yang kecil. Di Malaysia golongan militer sejauh ini bukan suatu faktor politik yang penting.

Tidaklah mengherankan bahwa kekuasaan militer umumnya menanjak di Asia Tenggara. Kegagalan lembaga-lembaga liberal sebelumnya; berlanjutnya perpecahan keagamaan, etnis dan regional; dan konflik-konflik, aktual atau potensial, dengan negara-negara tetangga, semuanya itu mengarah ke situ. Tugas pertama golongan militer sudah barang tentu adalah menegakkan ketertiban, dan secara relatif hal itu dilakukan di bawah rezim-rezim militer, kecuali di Birma. Tugas-tugas pembangunan dilakukan dengan keberhasilan yang berbeda-beda, di mana campuran keberhasilan dan kegagalan tak banyak berbeda dengan sejarah pemerintah-pemerintah pimpinan sipil. Hal ini mengisyaratkan bahwa generalisasi keefektifan rezim militer lawan pemerintahan sipil sehubungan dengan pembangunan sosial-ekonomi diragukan kesahannya.

Tetapi dengan berlangsungnya pembangunan dan meningkatnya pendidikan dan kemakmuran, persoalan peranan militer dalam sistem politik semakin besar dalam masyarakat-masyarakat seperti Muangthai dan Indonesia. Pada umumnya, di kedua negara ini berkuasa suatu pemerintah campuran militer-sipil, dengan perbedaan-perbedaan dalam rasio dan strukturnya. Dominasi militer terdapat di Indonesia, tetapi dengan Golkar, organ pemerintahan, sebagai wadah untuk perwakilan non-militer dan partai-partai lain diizinkan di bawah peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan saksama.

Di negara ini, elit yang berkuasa terikat dengan pemerintahan konstitusional yang menetapkan pemilihan dengan persaingan terbatas, suatu parlemen dengan kekuasaan terbatas, dan hak-hak politik warga negara yang di-



batasi oleh hukum maupun kadang-kadang oleh penguasa. Tetapi komitmen-komitmen ini sendiri, dan masyarakat majemuk yang berubah yang merupakan sasarannya, menjadikan situasi berubah-ubah. Indonesia akan memiliki suatu sistem partai dominan di bawah pimpinan militer untuk waktu lama, tetapi praktis adalah suatu kepastian bahwa sistem ini atau harus berkembang agar selaras dengan sifat berubah-ubah masyarakat Indonesia atau menghadapi tantangan-tantangan yang berulang.

Tantangan-tantangan itu dewasa ini dapat paling baik digerakkan dari suatu dasar keagamaan, seperti dikemukakan di atas, tetapi kemudian akan datang dari kalangan-kalangan lain kalau mekanisme untuk memperluas partisipasi politik dan menanggapi keluhan-keluhan tidak efektif. Di negara ini seperti di negara-negara lain, kesenjangan antara negara dan masyarakat bisa mengancam stabilitas kalau dibiarkan meningkat.

Di Muangthai pun persoalan peranan militer dalam politik vital. Di negara ini terdapat suatu jenis dualisme politik. Di satu pihak, angkatan bersenjata, yang mencakup berbagai fraksi, bertindak sebagai suatu badan pengambil keputusan yang kuat, semi-otonom strukturnya tetapi terjalin dengan sistem politik yang lebih besar. Di pihak lain, partai-partai politik yang besar di bawah pimpinan sipil diperlukan bagi berfungsinya baik parlemen maupun pemerintah, seperti ditetapkan oleh konstitusi. Perimbangan yang rapuh dan tak pasti itu secara periodik diancam kudeta, tetapi bertahan -- sebagian karena didukung oleh monarki. Lembaga yang terakhir ini tetap merupakan lembaga yang paling kuat dalam negara, sebagian karena mempunyai akar pedesaan maupun perkotaan, biarpun dinyatakan keprihatinan mengenai hari depannya. Muangthai, seperti Jepang, menggambarkan manfaat menggunakan masa lampau untuk membangun masa depan, bukannya mengambil risiko melenyapkan lembaga-lembaga politik tradisional dalam usaha menciptakan lembaga-lembaga yang sama sekali baru -- hanya untuk dipaksa menciptakan kembali lembaga-lembaga lama itu dalam bentuk terselubung.

Terdapat banyak bukti untuk menggambarkan jalan yang terakhir ini, bukan saja dalam tingkat para pemimpin sekarang ini mengambil sifat-sifat tradisional, tetapi dalam politik dinasti baru dunia Asia. Dalam politik yang begitu berbeda seperti Korea Utara dan India, anak-anak menggantikan orang tua, dan berbicara lebih luas, "pangeran-pangeran" (anak-anak tokoh-tokoh yang mempunyai kekuasaan besar) memainkan peranan penting di Cina, Taiwan, Pilipina dan Singapura misalnya.

Kalau Indonesia dan Muangthai merupakan masyarakat di mana soal peranan militer dalam politik sudah lama, di Pilipina soal itu baru mulai timbul. Suatu periode panjang hukum militer di mana kekuasaan militer meningkat secara mantap, bermacam-macam masalah liberalisme politik tahun-tahun belakangan ini dan meningkatnya ancaman kekerasan -- komunis atau Islam --



kini merupakan soal-soal bagi elit militer maupun sipil, sedangkan akibat politiknya tidak pasti. Tetapi suatu rezim militer, kalau muncul, tidak akan merupakan hasil konsensus rakyat, dan secara demikian akan menghadapi masalah-masalah legitimasi yang berat.

Di Birma, sampai waktu belakangan ini, stagnasi telah dibalik menjadi suatu strategi untuk stabilitas, sekalipun sedikit perhatian diberikan kepada para petani Birma. Sekarang setelah suatu keputusan untuk berpaling ke luar dalam tingkat terbatas telah dicapai, apakah politik pembangunan akhirnya akan dilaksanakan? Jika demikian, soal pemerintahan militer cepat atau lambat akan diajukan, tetapi sebelumnya suatu soal yang lebih umum kiranya akan timbul: yaitu kebutuhan mendesak akan suatu kelas baru yang berorientasi teknologi -- diambil dari kalangan militer maupun sipil -- untuk menjembatani jurang lebar yang kini memisahkan masyarakat terbelakang ini dari kebanyakan tetangganya. Para pembarat tua telah tiada, dan barisan mereka tetap tidak diisi oleh generasi-generasi yang lebih muda. Di negara ini, tradisionalisme pernah berkuasa -- prioritas-prioritas desa dengan sikap anti-perkotaan yang berkembang; pagoda sebagai pusat kehidupan; xenofobi (ketakutan akan orang asing) dan isolasi -- kekuatan-kekuatan yang ada di seluruh Asia Tenggara itu sendiri, tetapi ditundukkan atau ditindas dalam lingkungan-lingkungan lain, adalah dominan di Birma selama beberapa dasawarsa. Dengan demikian Birma adalah suatu masyarakat yang ketinggalan dalam kawasannya, tetapi kini mulai bersiap-siap untuk memasuki suatu siklus yang sejak lama terdapat di negara-negara lain.

Bagi masyarakat-masyarakat Asia Tenggara lain, soal kekuasaan militer kurang menonjol. Brunei kini dilindungi oleh kesetiaan rakyat pada lembaga-lembaga tradisional. Suatu negara kota seperti Singapura tidak memiliki struktur sosial-ekonomi untuk mendukung rezim militer kalau tiada ancaman luar baru yang besar. Malaysia menempuh suatu transisi krusial ke kemerdekaan di bawah pimpinan sipil dengan sangat mengandalkan pemimpin-pemimpin dan lembaga-lembaga yang terikat dengan masa lampau tradisional dan dengan bantuan ini menunjukkan suatu kemampuan untuk mencegah kekerasan komunal yang berlarut-larut. Kemampuan ini tetap perlu di bawah pemerintahan sipil.

Sejauh ini diskusi kita mengenai lembaga-lembaga politik terpusat pada soal peranan militer dalam politik. Kita telah mencatat bahwa golongan militer berkuasa di bawah kediktatoran partai tunggal atau sistem partai dominan. Tetapi golongan militer juga bisa memainkan peranan penting dalam sistem di mana politik kompetitif merupakan suatu ciri struktur kelembagaan yang lebih menonjol, seperti di Muangthai. Kalau kita sekarang mengalihkan perhatian kita pada soal bagaimana pandangan-pandangan warga negara diungkapkan -- yaitu sistem pemilihan dan struktur partai yang menanggung



sistem itu -- Asia Tenggara memberikan contoh-contoh dua pola saja, untuk sebagian terkecuali Muangthai: kediktatoran partai tunggal dan sistem partai dominan. Bahkan di Malaysia, Singapura dan lebih belakangan Pilipina di mana politik kompetitif berfungsi sangat leluasa, keadaan telah menjamin lama bertahannya suatu partai tunggal atau koalisi. Lagipula ada alasan kuat untuk percaya bahwa sistem partai dominan itu perlu untuk kelangsungan hidup parlementarisme dan peluang bagi pemerintahan sipil di kawasan ini untuk masa depan yang dapat diduga. Struktur sosial dan ekonomi masyarakat-masyarakat Asia Tenggara sekarang ini, dengan keretakan-keretakan dalam di bawah permukaan, tidak mengizinkan kemewahan sistem partai Jepang dan Barat yang sangat kompetitif, seperti terbukti dalam usaha-usaha untuk melaksanakan sistem semacam itu. Kapan dan apakah perkembangan lebih lanjut masyarakat-masyarakat ini akan mengizinkan perluasan arena politik dalam arti itu masih harus dilihat. Tetapi menyelamatkan sistem partai dominan dari ancaman kediktatoran partai tunggal -- dan bila mungkin -- memperluas arena perdebatan dan dialog yang dibolehkan hukum tetap merupakan tugas utama pemodern politik.

Tugas yang terakhir ini mengangkat status kebebasan-kebebasan politik yang diberikan kepada warga negara di bawah lembaga-lembaga sekarang ini. Tak ada satu negara pun di kawasan yang mengizinkan tingkat kebebasan politik yang diberikan kepada warga negara Jepang -- atau India. Alasan utama, selain anteseden-anteseden budaya dan kecenderungan-kecenderungan elitis, sekali lagi berkaitan dengan komposisi multietnis dan multiagama masyarakat-masyarakat ini. Kenyataannya ialah bahwa kelompok-kelompok etnis dan keagamaan yang bermacam-macam yang sekarang tercakup dalam satu entitas politik tunggal itu umumnya tidak dalam proses sosialisasi dalam kesetiaan politik yang lebih luas dasarnya yang mengatasi sub-kebudayaan mereka. Sebaliknya, kemajuan dalam hubungan-rasial dan toleransi keagamaan sangat terbatas, dan dalam beberapa kasus rupanya terjadi kemunduran. Lihat situasi-situasi seperti konflik endemik antara orang-orang Birma dan Karen, Shan dan lain-lain; jurang antara orang-orang Thai dan orang-orang gunung di utara dan orang-orang Muslim di selatan; jurang antara orang Indonesia dan penduduk Irian Jaya; daftarnya dapat diperpanjang dan dibawa lebih dekat dengan inti setiap masyarakat. Antara dan di kalangan kelompok-kelompok itu, terdapat suatu gudang kecurigaan, bahkan kebencian, yang tidak pernah dihadapi secara efektif oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional. Bahkan dalam kelompok-kelompok rasial, etnis atau keagamaan yang dominan, perpecahan-perpecahan sepanjang garis-garis sub-budaya dan regional bisa gawat. Sampai perpecahan-perpecahan itu diatasi secara yang memuaskan, kebebasan terlalu berbahaya untuk diberikan pada tingkat massa.

Kehalusan yang lebih besar mengenai kemerdekaan berlaku bagi kaum elit, termasuk kelas cendekiawan. Sementara masyarakat kuasi-otoriter di



sana-sini memberikan kebebasan yang jauh lebih besar kepada kaum cendekiawan daripada kelihatannya pada permukaan, sejauh kebebasan itu terbatas pada pembicaraan dan tulisan yang tidak mengenai bidang publik secara mendalam. Dalam masyarakat-masyarakat semacam itu, terdapat kebudayaan ganda untuk kaum cendekiawan: yang dapat dianutnya dalam kalangan teman-temannya dan dalam batas-batas lingkungan pribadinya sendiri, dan yang boleh dinyatakannya sebagai seorang tokoh masyarakat atau aktivis politik.

Tiada negara yang dapat sama sekali menguasai pikiran, pernyataan dan organisasi. Bahkan Vietnam, di mana ribuan orang masih di "kamp-kamp pendidikan kembali" dan penjara, terpaksa membiarkan Gereja Katolik, termasuk hubungannya dengan Vatikan. Bahwa ini merupakan suatu keputusan taktis, yang ditentukan oleh kemungkinan memecah umat Katolik dan memikat hati mayoritas untuk perjuangan negara baru dan bukannya kemungkinan menghancurkan mereka, membuatnya tidak kurang mengungkapkan.

Tantangan mendatang bagi kebanyakan negara Asia Tenggara jelas: dengan meluaskan pembangunan ekonomi dan perubahan sosial, bagian penduduk yang semakin besar akan menunjukkan minat, bahkan suatu permintaan akan bentuk tertentu partisipasi politik yang berarti -- tetapi apakah kebencian lama yang berakar pada perbedaan etnis dan agama berkurang? Apakah partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam politik akan memajukan atau merongrong stabilitas?

Ini membawa kita pada pertimbangan akhir, yaitu sarana-sarana yang tepat untuk mengorganisasi warga negara. Sejak awal kampanye mereka melawan pemerintahan kolonial, para pemimpin nasionalis hampir dengan sendirinya tertarik pada struktur-struktur politik yang sangat terpusat. Mereka melihat sebagai kebutuhan tertinggi kebutuhan mengarahkan rakyat sekitar suatu pusat fisik, ibukota, dan membangun lembaga-lembaga nasional yang akan memusatkan kekuasaan. Kenyataannya, politik baru itu pada dasarnya adalah politik suatu kelas perkotaan yang terdidik. Hanya golongan komunis melakukan usaha yang terus-menerus untuk memasuki daerah pedesaan. Umumnya orang tidak menghiraukan permintaan akan otonomi lokal atau jenis infrastruktur pada tingkat lokal yang bisa memberikan suatu tingkat integrasi yang tinggi, di mana desa mempunyai ikatan institusional dengan pemerintah nasional.

Dalam masyarakat-masyarakat semacam itu, sekali lagi, model yang disajikan oleh masyarakat industri yang maju berpengaruh. Sejak awal abad ke-20 gerakan di Barat adalah menuju sentralisasi. Lingkungan pedesaan umumnya diberi perhatian kedua -- secara budaya, ekonomi dan politik. Modernitas dalam segala fasatnya disamakan dengan urbanisme. Pada waktu yang sama, dengan menanjaknya negara kesejahteraan (welfare state), peme-



rintah baik semakin dibatasi sebagai suatu pemerintah nasional yang murah, yang semakin memperbesar kekuasaannya untuk memberikan keadilan sosial (dan homogenisasi) yang lebih besar di seluruh negeri. Hanya belakangan ini trend-trend itu ditantang di Barat, dengan tekanan baru untuk menyesuaikan lagi kekuasaan di bidang politik guna memberikan wewenang dan tanggung jawab yang lebih besar kepada daerah dan masyarakat lokal. Masih harus dilihat sejauh mana trend yang agak radikal ini akan berjalan, tetapi ia telah menimbulkan minat yang lebih besar dalam masyarakat Amerika daripada gagasan politik mana pun selama 50 tahun terakhir.

Dapatkah perkembangan ini dipelajari secara yang menguntungkan di Asia Tenggara? Agar persatuan yang lebih besar dicapai, legitimasi pemerintah diperkuat dan kesenjangan yang memisahkan sektor pedesaan dari sektor perkotaan dan ibukota dari wilayah selebihnya dikurangi, tidakkah sebaiknya para pemimpin Asia Tenggara meninjau kembali premis-premis dasar tempat modernisasi politik bertumpu selama dasawarsa-dasawarsa terakhir? Suatu infrastruktur pedesaan yang kuat, yang memberikan insentif yang bisa menghasilkan suatu pemerataan bakat yang lebih besar di seluruh negeri dan wewenang yang lebih besar kepada daerah-daerah dalam negara untuk menempuh jalan percobaan, dalam jangka panjang kiranya bisa meletakkan landasan ekonomi dan politik yang lebih kuat daripada overkonsentrasi sekarang ini.

## RINGKASAN

Ada alasan untuk optimis secara berhati-hati mengenai hari depan politik Asia Tenggara. Kesulitan-kesulitan dan bahaya-bahaya berada di permukaan, dapat dilihat oleh semua orang. Namun sejumlah faktor memberikan harapan. Pada umumnya ekonomi kawasan kuat, dan program-program disusun untuk mengambil manfaat dari kekuatan regional, baik dalam sumber daya alam maupun manusia. Kondisinya menguntungkan pula bagi interaksi yang semakin konstruktif dengan masyarakat-masyarakat industri yang dinamis dari kawasan Pasifik. Asia Tenggara akan menjadi salah satu kawasan dunia yang berkembang paling cepat pada dasawarsa-dasawarsa mendatang, dan sementara hal ini akan mendatangkan tantangan-tantangan dan masalah-masalah politik baru, ia juga akan meletakkan landasan bagi stabilitas politik jika dimanfaatkan sewajarnya.

Selain itu, kebanyakan negara di kawasan condong pada suatu sistem politik, yang betapapun tak sempurna cukup cocok dengan kemampuan yang ada. Lebih penting, sistem itu dalam kebanyakan kasus cukup luwes untuk memungkinkan perkembangan mendatang. Memang, ujiannya justru di sini: dapatkah elit yang memerintah mengubah lembaga-lembaga politik begitu rupa sehingga dapat mengikuti revolusi sosial-ekonomi yang berlangsung?



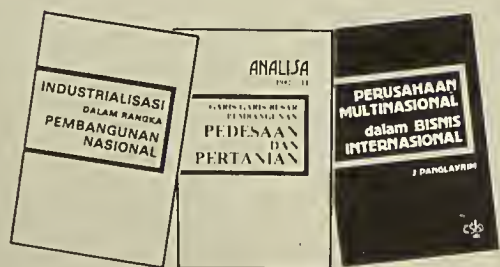
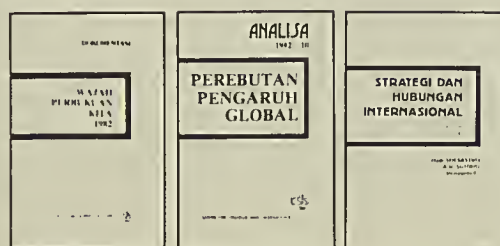
Tidak diragukan, krisis-krisis berkala akan timbul, tetapi huru-hara massal yang sistematis rupanya tidak akan terjadi selama keluwesan dan penyesuaian merupakan suatu bagian built-in dari sistem institusional dan proses politik.

Tantangan-tantangan dari kekuatan-kekuatan primordial dalam masyarakat dewasa ini bertambah dan akan tetap kuat karena alasan-alasan yang disebutkan di atas. Seperti kita lihat sebelumnya, di bawahnya adalah soal-soal ekonomi dan sosial yang spesifik -- tetapi kalau kondisinya matang, panji-panji keagamaan dan etnis dapat menghimpun massa secara efektif. Untuk menangani sebab-sebab itu dengan baik, antara lain para pemimpin sekular perlu menghidupkan kembali komponen ideologi politik. Orang-orang di mana pun harus mempunyai nilai-nilai untuk dihayati dan negara tidak boleh melepaskan tugas menetapkan nilai-nilai itu bagi unsur-unsur khusus dalam masyarakat.

Biarpun tantangan dari apa yang disebut kiri sekarang ini agak surut, di Asia Tenggara sebagai keseluruhan, unsur itu masih bisa merupakan suatu tantangan dalam beberapa kasus di mana sistem yang berlaku gagal. Tetapi Marxisme-Leninisme telah mendapat nama begitu buruk untuk menjadi gelombang hari depan, di sini atau di mana pun. Intervensi-intervensi politik dari luar seperti yang dilakukan lebih dahulu di kawasan oleh Uni Soviet dan Cina kemungkinan lebih besar tidak akan berpengaruh bahkan kalau dicoba lagi. Intervensi militer memang merupakan suatu jenis ancaman yang berbeda, tetapi kalau terjadi akan didasarkan atas pertimbangan kepentingan nasional, bukan ideologi.

Kalau itu alasan untuk optimisme berhati-hati, diperlukan tiga perkembangan untuk memaksimalkan potensi politik Asia Tenggara di samping meningkatnya perhatian untuk ideologi. *Pertama*, perimbangan umum kekuasaan politik harus digeser secara berangsur-angsur dari golongan militer kepada orang-orang sipil, berdasarkan ketentuan-ketentuan konstitusional yang menjamin bagi golongan militer suara kuat dalam soal-soal yang menyangkut keamanan negara, tetapi membiarkan puncak sistem politik pada wakil kelompok-kelompok dalam parlemen. Suatu masyarakat dengan suatu landasan sosial-ekonomi yang meluas dengan cepat dan suatu kelas menengah terdidik yang berkembang tidak akan lama menerima pemerintahan militer tanpa mengajukan protes. *Kedua*, sistem partai dominan harus dipertahankan, tetapi dengan premium yang semakin besar untuk penghimpunan kekuasaan dengan menciptakan koalisi-koalisi spontan berdasarkan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok rakyat (seperti di Singapura), bukan dengan paksaan atau korupsi. Akhirnya, percobaan dengan desentralisasi kekuasaan dalam berbagai bentuk harus dilakukan agar suatu negara-bangsa sejati dibentuk melalui suatu hirarki lembaga-lembaga lokal dan regional yang lebih kuat, sehingga mungkinlah partisipasi yang lebih besar dalam proses politik pada tingkat rakyat yang maha penting.





Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa buku-buku dan terbitan berkala:

#### BUKU-BUKU

*Berbagai buku baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris, hasil penulisan staf CSIS mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.*

#### ANALISA

*Majalah bulanan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi, politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Harga per eks Rp 750,— langganan setahun (12 nomor) Rp 9.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp 6.750,—*

#### THE INDONESIAN QUARTERLY

*Majalah triwulanan berbahasa Inggris, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan-paul dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp 1.000,—, langganan setahun (4 nomor) Rp 4.000,—, untuk Mahasiswa Rp 3.200,—*

#### DOKUMENTASI

*Kumpulan clipping berbagai surat kabar/bulletin secara sistematis mengenai masalah-masalah tertentu.*

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 s/d 356535

Untuk menunjang kegiatan pengkajian, CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungi:

PERPUSTAKAAN dan BIRO INFORMASI DAN DATA — CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 - 35